



a cura dell'IRES Piemonte

Valutazione tematica delle strategie regionali attivate a sostegno dello sviluppo integrato del territorio montano nel periodo di programmazione 2000-2006

Sintesi

246/2011



L'IRES PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IRES ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IRES è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- ▶ la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- ▶ l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;
- ▶ rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- ▶ ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;
- ▶ ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di programmazione economico finanziaria (art. 5 L.r. n. 7/2001).

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Enzo Risso, *Presidente*

Luca Angelantoni, *Vicepresidente*

Alessandro Manuel Benvenuto, Massimo Cavino, Dante Di Nisio,
Maurizio Raffaello Marrone, Giuliano Nozzoli, Deana Panzarino, Vito Valsania

COMITATO SCIENTIFICO

Adriana Luciano, *Presidente*

Giuseppe Berta, Antonio De Lillo, Cesare Emanuel,
Massimo Umberto Giordani, Piero Ignazi, Angelo Pichierri

COLLEGIO DEI REVISORI

Alberto Milanese, *Presidente*

Alessandra Fabris e Gianfranco Gazzaniga, *Membri effettivi*
Lidia Maria Pizzotti e Lionello Savasta Fiore, *Membri supplenti*

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Cristina Aruga,
Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella, Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla,
Paola Borrione, Laura Carovigno, Renato Cagno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno,
Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero,
Anna Gallice, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini,
Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni,
Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino, Santino Piazza, Stefano Piperno,
Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2011 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18 – 10125 Torino – Tel. 011/6666411 – Fax 011/6696012
www.ires.piemonte.it

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte



INDICE

INTRODUZIONE	5
1. DELIMITAZIONE DEL CAMPO D'INDAGINE E QUESITI VALUTATIVI	7
2. QUADRO DELLE POLITICHE ANALIZZATE	9
3. DIMENSIONE E CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA	15
3.1 Dimensione finanziaria complessiva e intensità di spesa	15
3.2 Classificazione della spesa	17
4. INTEGRAZIONE TRA POLITICHE	23
5. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA	27
6. CASI ESEMPLARI	31
6.1 I casi analizzati	31
6.2 Gli insegnamenti	33
7. AMBIENTE E PARI OPPORTUNITÀ	37
8. CONSIDERAZIONI VALUTATIVE	39
9. UNO SGUARDO ALLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 E OLTRE	43
10. RACCOMANDAZIONI	47
BIBLIOGRAFIA	53
PRINCIPALI SIGLE E ACRONIMI UTILIZZATI	55





INTRODUZIONE

Il territorio montano piemontese, inteso nella sua accezione più ampia, interessa oltre la metà della superficie e dei comuni della regione. Al suo interno sono presenti realtà locali assai differenziate per profilo demografico, economico-produttivo e dotazioni territoriali. Insieme ad aree relativamente ricche e dinamiche coesistono, infatti, anche zone tuttora caratterizzate da marginalità socioeconomica e da declino. Per queste ragioni, il territorio nel suo complesso presenta fabbisogni assai variegati. Un carattere comune è invece l'elevata frammentazione amministrativa, dovuta alla prevalente presenza di piccoli comuni.

Nel corso degli ultimi anni, il territorio montano piemontese è stato interessato da una pluralità di politiche volte a promuoverne la tutela, la riqualificazione e lo sviluppo sostenibile. Un significativo programma d'interventi, sotto il profilo finanziario, è stato realizzato in occasione delle Olimpiadi Invernali di Torino 2006; grazie a queste ultime, infatti, si sono riversate su alcune aree montane del Piemonte risorse in misura eccezionale, cui si sono aggiunte numerose iniziative previste e sostenute dai diversi programmi di origine europea, nazionale e regionale.

Nell'insieme i vari programmi hanno agito su diversi fronti o settori di *policy* – il sostegno alle produzioni locali, la valorizzazione del patrimonio ambientale e culturale, la promozione turistica, la riqualificazione del territorio, il sistema dei trasporti, i servizi essenziali, le infrastrutture telematiche, ecc. – e coinvolto una pluralità di soggetti pubblici e privati operanti alle diverse scale territoriali. Pertanto, se il territorio montano presenta marcate differenziazioni interne, anche l'insieme delle politiche destinate (esplicitamente o meno) alla montagna mostra un'ampia articolazione in ragione delle diverse finalità, fonti di finanziamento, procedure amministrative e soggetti chiamati in causa. Il quadro delle politiche per la montagna è anche differenziato sotto il profilo delle attività di valutazione a cui sono state sottoposte le diverse iniziative. Se, infatti, per alcune di queste sono state promosse indagini valutative di differente natura e approfondimento (è il caso, ad esempio, dei programmi di origine europea), altri interventi non sono stati oggetto di valutazione. In generale, è finora mancata una riflessione volta a ricomporre in un quadro unitario e complessivo l'insieme degli interventi destinati ai territori montani.

Per questi motivi il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici (NUVAL) della Regione Piemonte ha incaricato l'IRES Piemonte di effettuare una valutazione tematica sulle esperienze svolte nel periodo di programmazione 2000-2006 dalla Regione Piemonte a sostegno dello sviluppo sostenibile delle aree montane. In termini generali il NUVAL ha richiesto di valutare la natura e le dimensioni dell'intervento regionale a sostegno della conservazione, della riqualificazione e dello sviluppo sostenibile delle aree montane nel passato ciclo di programmazione, al fine di comprenderne le ricadute ed evidenziare un certo numero di esperienze significative che potessero risultare utili per indirizzare l'attuazione della programmazione in corso e futura.

Il percorso di lavoro, sviluppato dall'IRES attraverso un continuo confronto con il NUVAL, si è strutturato nei seguenti passaggi:

- Predisposizione dell'Analisi di fattibilità valutativa e del Disegno di valutazione. Tale passaggio, preceduto da una ricognizione preliminare, si è reso necessario in ragione dell'ampiezza e parziale indeterminatezza iniziale dell'incarico. Sono stati tracciati i confini dell'oggetto d'indagine, individuate le informazioni esistenti sui principali



programmi di *policy* oggetto di analisi, proposte le definizioni operative dei quesiti valutativi e delle modalità di risposta.

- Valutazione (prima fase). È stato definito il contesto delle aree montane del Piemonte, ricostruito e analizzato (sulla base di dimensione, tipologia e distribuzione territoriale degli interventi, finalità, definizione e descrizione dei possibili meccanismi di integrazione, ecc.) il quadro complessivo delle politiche regionali a sostegno della aree montane nel periodo 2000-2006.
- Valutazione (seconda fase). Sono stati selezionati e analizzati alcuni casi esemplari, volti a meglio comprende i fattori che hanno favorito oppure ostacolato il successo degli interventi realizzati.
- Stesura di considerazioni valutative finali e di una serie di raccomandazioni rivolte all'attuale ciclo di programmazione e, soprattutto, a quello futuro.

Lo studio è stato realizzato da un gruppo di lavoro costituito presso l'IRES Piemonte, formato da Stefano Aimone (coordinatore) e Davide Barella, ricercatori dell'Istituto, e da alcuni collaboratori esterni: Claudia Cominotti (R&P), Dario Boni, Silvia Crivello e Giulio Givone. Le elaborazioni statistiche e cartografiche sono state realizzate con il supporto di Marco Adamo, Alberto Crescimanno e Stefano Cavaletto dell'IRES Piemonte. Lo staff di ricerca ha operato in stretto contatto con il Gruppo Tecnico istituito presso il NUVAL.

Il gruppo di lavoro ringrazia tutte le persone contattate che, mettendo a disposizione dati, informazioni ed esperienza, hanno reso possibile la realizzazione dello studio.

La relazione di valutazione ottenuta al termine del percorso di lavoro, impostata per rispondere in modo esauriente ai quesiti valutativi, completa di tutte le informazioni di dettaglio provenienti dall'analisi delle politiche e dei casi esemplari, è un documento molto corposo e complesso. Queste caratteristiche ne possono limitare la diffusione a causa del notevole impegno e tempo che richiede la sua lettura, riducendone implicitamente la possibilità di raggiungere un pubblico più vasto oltre a quello degli studiosi della materia. Si è quindi ritenuto utile predisporre la presente sintesi, di più agevole e rapida lettura, con l'intento di ampliare la platea dei potenziali fruitori del lavoro.



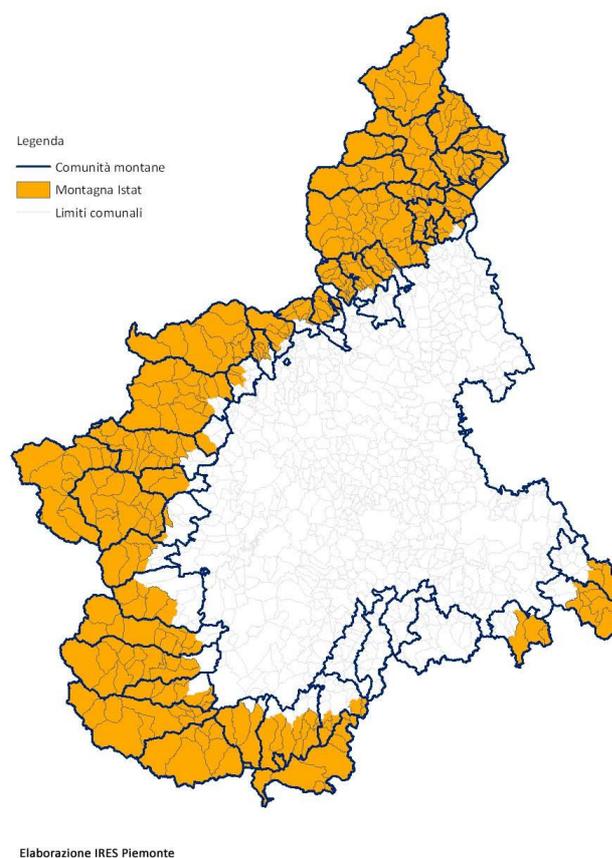
1. DELIMITAZIONE DEL CAMPO D'INDAGINE E QUESITI VALUTATIVI

L'esecuzione di uno studio di fattibilità valutativa ha permesso di individuare con chiarezza l'area territoriale e lo spettro delle politiche su cui focalizzare la valutazione. Questo importante passaggio preliminare, inoltre, ha consentito di individuare quesiti valutativi pertinenti e realistici.

Il territorio

L'area di riferimento scelta per l'analisi coincide con il territorio delle Comunità Montane piemontesi (figura 1), così come individuate nella normativa vigente nel periodo 2000-2006 e, in particolare, nella loro configurazione in atto nel 2003 (tale delimitazione territoriale include i territori della cosiddetta “montagna statistica”¹).

FIGURA 1 – SOVRAPPOSIZIONE DELLA DELIMITAZIONE TERRITORIALE DELLE COMUNITÀ MONTANE VIGENTI NEL PERIODO 2000-2006 E DELLA FASCIA ALTIMETRICA MONTANA ISTAT



¹ La montagna “statistica” individua i territori di montagna sulla base di elementi di tipo fisico, quali la presenza di determinati dislivelli altimetrici, definiti sulla base di specifiche soglie. L'esempio più diffuso è quello adottato dall'ISTAT nella suddivisione su base comunale del territorio in tre fasce altimetriche (pianura, collina, montagna);



Si tratta di un territorio molto ampio che comprende, oltre alla montagna strettamente intesa in senso fisico-geografico, anche i comuni di fondovalle e l'estesa area di alta collina del sud Piemonte. Nel complesso tale zona ricopre, con circa 14.000 km², oltre metà della superficie territoriale piemontese e ospita quasi 800.000 abitanti, pari al 18% dei residenti nella regione; da qui ne deriva l'importanza della montagna nel complesso del Piemonte e dei suoi percorsi di sviluppo.

Le politiche

Per quel che riguarda la scelta delle politiche da considerare è stato deciso di far coincidere in prima battuta il campo di *policy* da sottoporre a indagine con quelle iniziative che ricadono in area montana, destinate alla tutela del territorio, alla riduzione della marginalità, alla creazione di occasioni di sviluppo e adottate nel periodo 2000-2006.

In coerenza con il mandato valutativo della ricerca (*“valutazione tematica delle strategie regionali”*) si è inoltre deciso di focalizzare l'attenzione sull'azione regionale, cioè su quelle iniziative (programmi, piani e progetti) in cui l'amministrazione regionale ha svolto un ruolo significativo in termini d'indirizzo, programmazione e finanziamento. Adottando questo criterio di selezione, sono state oggetto di indagine quelle politiche che possono essere definite “politiche regionali per la montagna”, escludendo quindi gli interventi provinciali o quelli autonomamente sviluppati dalle singole Comunità Montane.

I quesiti valutativi

Partendo da una domanda valutativa generale (*In che misura e in che modo l'intervento della Regione Piemonte ha favorito lo sviluppo integrato dei territori montani nel periodo di programmazione 2000-2006?*) lo studio preliminare ha permesso di individuare una serie di quesiti valutativi.

L'attività del gruppo di lavoro si è rivolta in primo luogo alla definizione del quadro delle politiche, alla sua analisi e quantificazione, per poi mettere a fuoco gli aspetti territoriali. Poi, l'attenzione si è spostata su temi trasversali quali l'ambiente e le pari opportunità, per passare quindi allo studio dei casi esemplari. Il senso della valutazione è infine concentrato nelle conclusioni e nelle raccomandazioni finali. I singoli quesiti che hanno guidato i vari passi del lavoro sono i seguenti:

- Quali politiche pubbliche sono state attivate nei territori montani piemontesi per favorirne lo sviluppo integrato?
- Quali sono state le dimensioni e la natura dell'intervento della Regione Piemonte a sostegno dello sviluppo integrato dei territori montani nei diversi ambiti d'azione individuati?
- Quali sono state e forme d'integrazione riscontrate tra strumenti e attori e secondo quali modalità hanno agito?
- Qual'è stata la distribuzione territoriale delle risorse finanziarie?
- Secondo quali criteri si sono distribuite territorialmente le risorse impiegate?
- Quali interventi hanno avuto una positiva ricaduta sull'ambiente? Quali hanno avuto una positiva ricaduta di genere?
- Quali delle iniziative pubbliche finanziate hanno avuto un esito di particolare interesse in termini di esemplarietà?
- Quali meccanismi hanno caratterizzato i casi individuati?
- Quali suggerimenti si possono ricavare per la programmazione in corso e per quella futura dalle esperienze esemplari analizzate?



2. QUADRO DELLE POLITICHE ANALIZZATE

L'insieme delle politiche analizzate fa direttamente riferimento ai criteri di delimitazione del campo d'indagine e riguarda pertanto una selezione – all'interno del quadro globale delle *policies* riferibili alla Regione Piemonte nel periodo 2000-2006 – di quelle che sono ritenute di particolare rilevanza per le zone montane, sia in termini di entità di risorse, sia per quanto concerne la specificità delle problematiche affrontate.

L'inquadramento delle diverse politiche è avvenuto attraverso una loro prima classificazione tematica, per dare maggiore unitarietà all'analisi e per mettere in evidenza il rapporto di complementarietà tra alcune linee d'intervento.

Gli ambiti di aggregazione riguardano:

- i *programmi legati ai fondi strutturali europei*, basati sul cofinanziamento UE-Stato-Regione e caratterizzati come strumenti complessi pluriasse;
- le politiche nazionali di maggiore rilevanza, in particolare quelle mirate allo svolgimento dei XX Giochi Olimpici Invernali e quelle derivanti dall'Intesa Istituzionale di Programma, particolarmente importanti soprattutto dal punto di vista della dotazione infrastrutturale;
- le *politiche settoriali regionali non specifiche* ma rilevanti per le aree montane che hanno indirettamente costituito una quota importante dell'iniziativa regionale in tali territori, riguardando settori che svolgono un ruolo rilevante nei moderni meccanismi di sviluppo della montagna (turismo, artigianato, cultura);
- le *politiche regionali più specificamente indirizzate alle aree montane*, con una particolare attenzione all'aspetto dei servizi alla popolazione, comprendenti sia i trasferimenti alle Comunità Montane (che svolgono localmente molte importanti funzioni assegnate da leggi regionali) sia gli interventi direttamente gestiti dall'ente regionale. In quest'ultimo ambito un ruolo particolare spetta alla cosiddetta "legge quadro" sulla montagna, la l.r. n. 16/99, ora superata dalla riforma intervenuta nel 2008, che definiva la natura e i compiti delle Comunità Montane, istituiva il Fondo Regionale per la Montagna e stabiliva le finalità e i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo tra le diverse Comunità.

Nelle pagine seguenti sono riportati alcuni schemi che illustrano sinteticamente le politiche analizzate, raggruppate sulla base degli ambiti sopra descritti.



TABELLA 2.1 – PROGRAMMI COFINANZIATI DALL'UNIONE EUROPEA

<i>Tipo intervento</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Caratteristiche</i>	<i>Specificità montana</i>	<i>Rilevanza finanziaria 2000-2006</i>
DOCUP FESR 2000-2006	Programma multiasse di riconversione economica e sociale per aree con difficoltà strutturali	I 4 assi prevedono ambiti di intervento quali internazionalizzazione, qualificazione e sostegno di sistema (settori produttivi, turismo e cultura), sviluppo locale e valorizzazione del territorio, coesione sociale. Attuazione per bandi o regia. La misura 3.1a è attuata attraverso Piani Integrati d'Area (PIA)	Non sono previsti interventi riservati ad aree montane; tuttavia mapia ricaduta in aree montane. 15 PIA sono attuati in Comunità Montane	Spesa pubblica complessiva 1,381 Meuro (1.160 al netto delle azioni di sistema). Spesa pubblica in area montana pari a 309 Meuro. Alla misura 3.1a (PIA) destinati 175 Meuro di cui 75 in area montana
Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006	Programma multiasse per lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura e per la rivitalizzazione delle aree rurali (FEASR)	Interventi di stimolo alla competitività delle imprese agricole e agroindustriali, premi per la riduzione degli impatti ambientali, interventi specifici per le aree marginali. Tutte le misure sono attuate a bando o a premio; nessun intervento integrato. Alcune misure sono attuate a regia regionale	Alcune misure sono indirizzate in modo specifico alle aree montane. Le altre principali misure prevedono priorità per la montagna	Spesa pubblica pari a 940 Meuro. Spesa complessiva in aree montane 356 Meuro; di questi, circa 123 Meuro sono riferiti alle misure destinate esclusivamente alle aree montane
Leader Plus	Programma multiasse per stimolo della vitalità socio-economica dei territori rurali e montani	Interventi destinati al sistema produttivo locale, all'attrazione e insediamenti di imprese e residenti, alla valorizzazione del patrimonio locale. Attuato mediante Progetti integrati di sviluppo locale (PSL) impostati e gestiti dai GAL (Gruppi di Azione Locale)	Dedicato ad aree rurali; in Piemonte 9 GAL su 10 sono in area montana e riguardano il 55% degli abitanti delle CM del Piemonte	Spesa pubblica totale 23 Meuro di cui 19,8 in area montana
Interreg Italia Francia	Programma multiasse per il rafforzamento cooperazione transfrontaliera italo-francese	Sostegno a progetti transfrontalieri in ambiti quali sviluppo sostenibile, trasporti, cultura, servizi, giovani, economia rurale, artigianato, turismo.	Non sono previsti interventi esclusivi per le aree montane ma la maggioranza si svolge nell'area di confine con la Francia nelle province di Torino e Cuneo.	157 Meuro di spesa totale sull'intera area transfrontaliera. 54 Meuro in Piemonte di cui 44 in aree montane.
Interreg Italia Svizzera	Programma multiasse per il rafforzamento cooperazione transfrontaliera italo-svizzera	Bandi pubblici per misura, nessun intervento integrato. Formazione di partenariati di progetto	Non sono previsti interventi esclusivi per le aree montane ma la maggioranza si svolge nell'area montana di confine con la Svizzera nelle province di Verbania, Vercelli e Biella	74 Meuro di spesa totale sull'intera area transfrontaliera. 21,5 Meuro in Piemonte, di cui circa 19 in aree montane



TABELLA 2.2 – INTERVENTI RELATIVI ALLE OLIMPIADI INVERNALI 2006 E ALTRI INTERVENTI INFRASTRUTTURALI RILEVANTI A FINANZIAMENTO STATALE

<i>Tipo intervento</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Caratteristiche</i>	<i>Specificità montana</i>	<i>Rilevanza finanziaria 2000-2006</i>
Olimpiadi invernali 2006 – opere necessarie e opere connesse L. 285/2000	Finanziamento di opere legate allo svolgimento delle Olimpiadi invernali 2006	Realizzazione di impianti sportivi e strutture di accoglienza, infrastrutture di trasporto, interventi di assetto territoriale e sul sistema fognario e sugli acquedotti, interventi sul sistema sanitario, ecc.	Attuazione esclusiva nelle aree olimpiche, compresa la città di Torino. Elevata incidenza della spesa in area montana	1.752 Meuro di spesa pubblica di cui 823 Meuro in area montana
Olimpiadi invernali 2006 – opere di accompagnamento L. 166/2002	Finanziamento di opere in territori che non hanno ospitato eventi olimpici	Realizzazione di infrastrutture turistiche e sportive, servizi culturali e ricreativi, opere viarie ecc.	Rivolta all'intero territorio regionale ad esclusione delle aree olimpiche. Elevata incidenza della spesa in area montana	Spesa pubblica di 276 Meuro, di cui in area montana circa 137 Meuro
APQ Olimpiadi invernali 2006	Valorizzazione del turismo montano e miglioramento dei collegamenti stradali	Realizzazione di infrastrutture sciistiche; realizzazione e adeguamento di infrastrutture stradali	Rivolto alle Valli Olimpiche	237 Meuro di spesa pubblica interamente ricaduta in area montana
Intesa Istituzionale di Programma e Accordi di Programma Quadro (APQ)	Pluralità di programmi volti a realizzare opere infrastrutturali di interesse comune	In Piemonte APQ su trasporti, beni culturali, sviluppo locale, difesa del suolo, risorse idriche, ricerca. Uno specifico APQ ha previsto il finanziamento di programmi integrati di sviluppo locale (PISL)	Gli ambiti di intervento rilevanti per territorio montano sono stati le risorse idriche, la tutela del suolo, i beni culturali e le terme. In area montana 13 PISL su un totale di 63	1.034 Meuro di spesa pubblica (compresi PISL ed escluse le opere olimpiche), di cui 221 Meuro in area montana



TABELLA 2.3 – POLITICHE REGIONALI RIVOLTE A SETTORI RILEVANTI PER LE AREE MONTANE.

<i>Tipo intervento</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Caratteristiche</i>	<i>Specificità montana</i>	<i>Rilevanza finanziaria 2000-2006</i>
Ricettività turistica L.r. 18/1999	Sostenere lo sviluppo, la qualificazione e il potenziamento dell'offerta turistica	Orientamento verso il finanziamenti dei privati. Interventi rivolti a strutture ricettive, ristorazione, impiantistica turistica e ricreativa e servizi. Bandi annuali, nessun intervento integrato	L'attuazione si è concentrata in parte sulle aree olimpiche, sia montane che in Torino e dintorni	341 Meuro di spesa pubblica, di cui 149 nelle aree montane, dove si concentra circa il 40% delle presenze turistiche del Piemonte
Riqualificazione territoriale (servizi turistici) L.r. 4/2000	Promuovere lo sviluppo dei territori a vocazione turistica e la rivitalizzazione dei territori turistici in declino	Finanziamenti rivolti alle amministrazioni locali per realizzare infrastrutture finalizzate a valorizzare i territori turistici. Attuazione per bandi. Solo per il primo bando, approccio con progetti integrati presentati da capofila	Non sono presenti vincoli territoriali specifici	107 Meuro di spesa pubblica, di cui circa 35 in territori montani
Interventi regionali per l'artigianato L.r. 21/97	Sviluppo dell'artigianato e valorizzazione delle produzioni artigiane, artistiche e tradizionali	Sostegno agli investimenti delle imprese nel comparto artigiano, attraverso il Fondo per l'Artigianato. Attuazione per programmi annuali e pluriennali, emissione di bandi	Applicata su tutto il territorio regionale	Contributo pubblico totale 385 Meuro. Nelle aree montane: 78 Meuro (20,4 %)
Interventi rivolti al patrimonio culturale L.r. 58/78	Consentire uno sviluppo diffuso e omogeneo delle attività e delle strutture culturali su tutto il territorio regionale	Interventi di recupero e ammodernamento di sedi di spettacolo, musei, archivi, biblioteche etc. Finanziamenti in conto capitale a Enti Locali, associazioni senza fini di lucro, imprese; parziale decentramento provinciale	Non sono presenti vincoli territoriali specifici	Spesa pubblica di 6,1 Meuro di cui 1,1 destinati ad aree montane (anni 2005 e 2006)
Tutela delle minoranze linguistiche L.r. 26/90 e s.m.i.	Tutelare, valorizzare e promuovere il patrimonio linguistico del Piemonte	Contributi a sostegno di attività per la valorizzazione delle minoranze linguistiche. La Regione svolge ruolo di indirizzo e programmazione, i beneficiari (enti locali, istituti scolastici, atenei e associazioni) sviluppano programmi o singole iniziative	Esiste una specificità "di fatto" poiché le minoranze linguistiche Occitana, Franco-provenzale e Walser sono collocate in aree montane	Spesa pubblica pari a 2,5 Meuro, di cui 1,2 in progetti specificamente collocati in aree montane
Ecomusei L.r. 31/95	Promuovere l'istituzione di Ecomusei su tutto il territorio regionale	Programma di attuazione annuale costruito sulla base di proposte provenienti dal territorio	Non sono presenti vincoli territoriali specifici, tuttavia una parte considerevole degli Ecomusei è stata istituita in aree montane	Spesa pubblica di circa 21 Meuro di cui 14,4 destinati ad aree montane



TABELLA 2.4 – POLITICHE REGIONALI ORIENTATE AL SUPPORTO DELLE COMUNITÀ MONTANE E AI SERVIZI ESSENZIALI

<i>Tipo intervento</i>	<i>Obiettivo</i>	<i>Caratteristiche</i>	<i>Specificità montana</i>	<i>Rilevanza finanziaria 2000-2006</i>
Trasferimenti finanziari alle Comunità Montane	Permettere alle CM di svolgere i compiti assegnati dalla l.r. 16/99 (legge quadro) in termini di sviluppo locale, tutela del territorio, fornitura di servizi	La maggior parte dei trasferimenti attinge al Fondo Regionale per la Montagna istituito dalla l.r. 16/99. Ripartizione in base a superficie e residenti. Nel periodo erano anche disponibili trasferimenti nazionali, attualmente ridotti e indirizzati direttamente ai Comuni	I trasferimenti sono specifici per le Comunità Montane	Contributi pubblici per un totale di 173 Meuro nel periodo considerato
Gestione associata dei servizi L.r. 3/2004	Facilitare il raggiungimento di adeguate scale di efficienza nell'erogazione dei servizi comunali attraverso la gestione associata	Incentivi finanziari destinati a Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi e Convenzioni che svolgono gestione associata di servizi	Importante per le aree montane in ragione dell'elevata frammentazione amministrativa	Contributi pubblici per 50,5 Meuro di cui 18,4 destinati alle aree montane
Contrasto alla desertificazione commerciale	Creazione o ristrutturazione di esercizi commerciali nei comuni con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti, privi o sotto dotati di esercizi commerciali	Ampliamento e ristrutturazione di locali, miglioramento dell'accessibilità, realizzazione di centri polifunzionali. Ripartizione dei fondi sulla base di un programma regionale e delle disponibilità annuali	Il problema della desertificazione commerciale in Piemonte è concentrato nelle aree montane	Spesa pubblica di 1,9 Meuro di cui 1,7 destinati a territori montani
Servizi scolastici L.r. 16/99, art. 48	Salvaguardare l'offerta scolastica nelle aree montane, con particolare attenzione alla fascia primaria	Interventi di miglioramento e razionalizzazione delle strutture scolastiche, fornitura di attrezzature didattiche avanzate, azioni organizzative mirate a soddisfare le esigenze delle famiglie	Interventi dedicati esclusivamente alle aree montane	Spesa pubblica di 5,2 Meuro totalmente destinati alla montagna
ICT – programma WI-PIE	Completare la copertura internet banda larga delle aree montane e il collegamento internet satellitare dei rifugi alpini	Fondi CIPE, progetto regionale con supporto del CSI Piemonte, all'interno del più ampio programma di interventi denominato WI-PIE. Ricorso alla tecnologia satellitare e Wi-Fi.	Intervento destinato alle CM ricadenti in aree Ob. 2 o Phasing Out del Docup 2000-2006 e ai rifugi alpini	Spesa pubblica per cablaggi 2003-2006 pari a 8,9 Meuro compresi i progetti pilota. Due tranches 2003 e 2004
Bando buono casa 2004 DGR n.7-12276 del 13 aprile 2004	Migliorare la qualità abitativa nelle aree montane. Contributo in conto capitale per la ristrutturazione della prima casa.	Contributo in conto capitale per la ristrutturazione della prima casa. Bando rivolto ai privati, contributo max. per beneficiario pari a 12.500 euro.	Bando riservato ai cittadini residenti nelle Comunità Montane.	Contributo pubblico pari a 7,6 Meuro.
Servizi assistenza tecnica in agricoltura L.r. 63/78	Sostegno alla rete di tecnici di assistenza tecnica in agricoltura (CATA).	Ripartizione dei fondi sulla base di un programma regionale e delle disponibilità annuali.	Una quota del fondo è riservata alle Comunità Montane.	Contributo pubblico pari a 6 Meuro interamente destinati alle aree montane.





3. DIMENSIONE E CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA

3.1 Dimensione finanziaria complessiva e intensità di spesa

Per definire la dimensione finanziaria complessiva delle politiche analizzate, si è scelto di utilizzare la spesa pubblica totale, espressa come entità dei pagamenti effettuati ai beneficiari. Nel determinare l'ammontare complessivo di tale spesa, si è ritenuto utile considerare separatamente la spesa destinata alle Olimpiadi 2006, in ragione dell'eccezionalità dell'evento, della sua importante incidenza sulla spesa del periodo e della sua ripartizione geografica molto concentrata.

Spesa pubblica totale

La spesa pubblica complessiva (tabella 3.1) è stata pari a 6,77 miliardi di euro, all'interno dei quali la componente legata agli interventi olimpici incide per 2,26 miliardi; se si esamina, invece, la spesa nella sola area montana, l'ammontare è di 2,64 miliardi di euro, pari al 38,9% del totale regionale (a fronte di una popolazione pari al 19% del totale regionale). In termini di composizione percentuale, le spese destinate alle opere olimpiche montane, prossime a 1,2 miliardi di euro, rappresentano ben il 45,4%, mentre la spesa pubblica al netto delle Olimpiadi è stata pari circa di 1,44 miliardi di euro (54,6%).

Da queste prime cifre, quindi, si deduce chiaramente la peculiarità del periodo di programmazione analizzato, che si caratterizza attraverso la robusta spesa pubblica, la marcata incidenza degli investimenti olimpici e, come si vedrà nelle prossime pagine, la prevalenza di opere pubbliche tra le realizzazioni ottenute.

TABELLA 3.1 – ENTITÀ COMPLESSIVA DELLA SPESA PUBBLICA TOTALE E IN AREA MONTANA RELATIVA ALLE POLITICHE ANALIZZATE PER IL PERIODO 2000-2006 (MILIONI DI EURO)

<i>Politiche in area montana</i>	<i>Spesa pubblica totale</i>	<i>Spesa pubblica in area montana</i>	<i>Incidenza % area montana su totale</i>	<i>Composizione % spesa in area montana</i>
Interventi non olimpici	4.501,8	1.438,6	32,0	54,6
Opere Olimpiadi 2006	2.264,9	1.196,9	52,8	45,4
Spesa pubblica totale	6.766,7	2.635,5	38,9	100

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

Intensità di spesa

In rapporto alla popolazione residente², la massa finanziaria considerata ha generato nelle aree montane del Piemonte una spesa pro-capite di 3.444 euro complessivi, che si riducono a 1.923 euro escludendo la componente delle opere olimpiche. Può essere anche interessante riportare i finanziamenti alla superficie territoriale, uno dei fattori che determina in misura significativa la distribuzione spaziale degli aiuti all'interno dello spazio montano regionale. In questo caso il contributo medio per km² è di 186.324 euro, che scendono a 100.615 al netto dei finanziamenti olimpici. Questi semplici elementi analitici mostrano quindi che, nel complesso, l'intervento pubblico a favore delle aree montane nel periodo, sia in termini di spesa pro-capite che in base alla superficie, si è caratterizzato per

² Nel 2006 nell'area montana considerata nello studio gli abitanti erano pari a 787.235 unità, a fronte di 4.352.828 residenti complessivi in Piemonte.



un'intensità apprezzabilmente superiore alla media regionale. La Regione Piemonte, quindi, solo in parte consapevolmente e pur in assenza di un vero e proprio quadro strategico per la montagna, ha comunque destinato a tali territori una quota di risorse relativamente consistente.

Apporto delle singole politiche

La tabella 3.2 consente di individuare, per ciascuna politica, l'incidenza della spesa destinata alle aree montane. Spiccano le politiche specifiche, come ad esempio i trasferimenti alle Comunità Montane e in genere gli interventi destinati ai servizi essenziali sostenuti dal Fondo regionale per la montagna. Alcune politiche (Interreg, Leader+), per quanto non esclusivamente indirizzate alla montagna, di fatto hanno destinato la quasi totalità delle risorse a questi territori, per cui possono essere considerate, nel caso del Piemonte, politiche per la montagna implicite.

TABELLA 3.2 – ENTITÀ COMPLESSIVA DELLA SPESA PUBBLICA TOTALE E IN AREA MONTANA RELATIVA ALLE SINGOLE POLITICHE ANALIZZATE (MILIONI DI EURO)

<i>Tipologie</i>	<i>Politiche</i>	<i>Spesa pubblica totale</i>	<i>Spesa pubblica in area montana</i>	<i>Incidenza % area montana su totale</i>
Programmi Fondi Europei	DOCUP FESR 2000-2006	1381,3	309,4	22,4
	<i>di cui PIA</i>	175,2	75,5	43,1
	Piano di Sviluppo Rurale 2000 - 2006	940,8	356,0	37,8
	PIC Leader +	23,1	18,9	81,8
	Interreg I-CH	21,5	18,8	87,4
Olimpiadi Invernali 2006	Interreg I-F	54,2	44,0	81,2
	Opere Olimpiche L.n. 285/00	1752,0	823,0	47,0
	Opere Olimpiche L.n. 166/02	276,0	137,0	49,6
Altre politiche nazionali rilevanti	APQ Olimpiadi	236,9	236,9	100,0
	Intesa APQ	1019,3	215,7	21,2
Politiche regionali orientate a specifici settori produttivi	PISL	15,1	5,4	35,8
	Ricettività turistica L.r. n. 18/99	341,0	149,1	43,7
	Riqualificazione territoriale L.r. n. 4/00 (turismo)	107,0	34,8	32,5
Politiche regionali orientate al patrimonio culturale	Artigianato L.r. n. 21/97	228,0	45,8	20,1
	Ecomusei L.r. 31/95	21,0	14,4	68,3
	Patrimonio culturale L.r. n. 58/78	7,0	1,1	15,9
Politiche di supporto ai servizi essenziali e alle Comunità Montane	Minoranze linguistiche L.r. n.26/90 e L.n. 482/99	8,1	4,5	55,8
	ICT - banda larga prog. WI-PIE, fondi CIPE	90,0	8,9	9,9
	Commercio - contrasto desertificazione	1,9	1,7	87,4
	Buono Casa 2004	7,6	7,6	99,6
	Gestione associata servizi L.r. n. 3/04	50,6	18,4	36,3
	Servizi scolastici	5,2	5,2	100,0
	Assistenza tecnica in agricoltura	6,0	6,0	100,0
Trasferimenti vari alle Comunità Montane	173,1	173,1	100,0	

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

Per tutti i programmi comunitari si rileva comunque un'incidenza interessante, in particolare per il PSR e per la linea di azione riguardante i PIA del DOCUP FESR. Altre



politiche che hanno destinato una quota importante delle proprie risorse alle aree montane sono quelle turistiche (in parziale sinergia con gli investimenti olimpici) e quelle destinate alle minoranze linguistiche che notoriamente, in Piemonte, sono presenti soprattutto in alcune vallate delle province di Vercelli (Valsesia), Torino e Cuneo.

3.2 Classificazione della spesa

I dati di spesa delle politiche (o delle singole linee d'intervento nel caso delle politiche complesse) sono stati classificati e aggregati sulla base di criteri comuni, individuati per fare emergere dimensioni analitiche rilevanti.

Livello di governo "motore istituzionale"

Come evidenziato dalla tabella 3.3, il livello nazionale è stato il prevalente (53,8% della spesa pubblica) grazie al consistente contributo delle opere olimpiche. Escludendo queste ultime, invece, emerge l'importanza delle politiche legate ai Fondi europei, mentre le politiche attivate dalla regione hanno inciso per il 32,7%, grazie al peso delle politiche settoriali e dei trasferimenti alle Comunità Montane. Il peso del contributo nazionale, al netto delle Olimpiadi, si è ridotto pertanto al 15,4%.

TABELLA 3.3 – CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN BASE AL LIVELLO DI GOVERNO "MOTORE" (MILIONI DI EURO)

<i>Livello di governo motore istituzionale</i>	<i>Spesa pubblica in area montana</i>	<i>Incidenza %</i>	
		<i>Comprese Olimpiadi</i>	<i>Escluse Olimpiadi</i>
Unione Europea	747,1	28,3	51,9
Nazionale	1.418,0	53,8	-
<i>Nazionale al netto degli interventi olimpici</i>	221,1	-	15,4
Regionale	470,3	17,8	32,7

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

Orientamento prevalente: sviluppo, presidio, tutela

Gli interventi sono stati articolati in tre distinte categorie (tabella 3.4) che hanno riguardato le politiche di sviluppo (infrastrutture, aiuti alle imprese), le politiche di presidio (interventi rivolti ai servizi essenziali e al sostegno dell'amministrazione locale) e le politiche di tutela del territorio (misure agro-ambientali e forestali del PSR, interventi di sistemazione idrogeologica e recupero aree degradate).

Nel complesso sono prevalsi nettamente gli interventi di sviluppo, incidendo per il 78,2% del totale. Considerando tuttavia le risorse al netto degli interventi olimpici, tale percentuale si riduce al pur sempre considerevole livello di 60,1%, mentre gli interventi di presidio e tutela totalizzano rispettivamente il 17,4% e il 22,5% della spesa pubblica totale.



TABELLA 3.4 – CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN BASE ALLA FINALITÀ GENERALE DELLE POLITICHE (MILIONI DI EURO)

<i>Finalità generale</i>	<i>Spesa pubblica in area montana</i>	<i>Incidenza %</i>	
		<i>Comprese Olimpiadi</i>	<i>Escluse Olimpiadi</i>
Presidio	250,3	9,5	17,4
Tutela	323,3	12,3	22,5
Sviluppo	2.061,8	78,2	
<i>Sviluppo al netto degli interventi olimpici</i>	864,9	-	60,1

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

Grado di specificità territoriale “montana”

Solo una parte delle politiche analizzate nascono chiaramente indirizzate alla montagna. La maggior parte, infatti, presenta una natura di diverso tipo anche se, per gli ambiti d'intervento e per la concentrazione territoriale della spesa, si sono dimostrate di fatto rilevanti per le aree montane. Le politiche *specificamente* montane sono quelle che, in termini espliciti ed esclusivi, si rivolgono a tali territori; questo insieme è composto dai trasferimenti alle Comunità Montane e da parte degli interventi regionali mirati a servizi e infrastrutture, nello specifico ICT, scuole, abitazione, oltre alle misure del PSR esclusive per le aree montane (pascoli e alpeggi, artigianato, piccole infrastrutture, azioni forestali). Le politiche con orientamento *prevalentemente* montano sono quelle che presentano caratteristiche tali per cui le risorse finanziarie da esse impiegate ricadono in misura prevalente su tali territori: tra queste si colloca una parte consistente degli interventi dei programmi Leader+ e Interreg, le azioni rivolte al patrimonio linguistico, i progetti di contrasto alla desertificazione commerciale. Tutte le altre linee d'intervento, infine, sono state inserite nella categoria che *non presenta* uno specifico orientamento montano. Dall'esame della tabella 3.6 si evince chiaramente che, nel quadro considerato, in termini di spesa pubblica prevalgono di gran lunga le politiche prive di un esplicito orientamento montano, con un'incidenza che sfiora il 90% del totale considerando gli interventi olimpici, oppure del 80,9% al netto delle Olimpiadi. Tale dato sottolinea, dunque, come la quota d'interventi che possono essere nel complesso definiti come “politica per la montagna” in senso stretto sia solo una frazione del totale delle politiche rilevanti per le aree montane.

TABELLA 3.5 – CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN AREA MONTANA IN BASE ALLA SPECIFICITÀ MONTANA DELLE POLITICHE (MILIONI DI EURO)

<i>Specificità</i>	<i>Spesa pubblica in area montana</i>	<i>Incidenza %</i>	
		<i>Comprese Olimpiadi</i>	<i>Escluse Olimpiadi</i>
Politiche specifiche per la montagna	193,5	7,3	13,5
Politiche prevalentemente montane	81,7	3,1	5,7
Politiche non specifiche	2.360,3	89,6	-
<i>Non specifico al netto degli interventi olimpici</i>	1.163,4	-	80,9

Fonte: elaborazione IRES Piemonte



Approccio integrato

Generalmente nelle aree montane del Piemonte il quadro socioeconomico si presenta frammentato. Questa caratteristica di fondo suggerisce di adottare un approccio allo sviluppo che tenga conto di tutti gli *asset* locali, attraverso una progettazione integrata (“approccio integrato”) in grado di coinvolgere con un processo “dal basso” la molteplicità degli attori locali.

Questa impostazione è stata fatta propria dall’Unione Europea con il metodo Leader e si ritrova anche in qualche altra iniziativa (i PISL e i Progetti integrati d’area del DOCUP FESR). Grazie soprattutto all’ampia area coperta dal programma Leader+, la maggior parte del territorio montano piemontese è stata coinvolta in esperienze di programmazione integrata, anche se tale approccio ha riguardato solamente una quota molto contenuta delle risorse complessive. La tabella 3.6 mostra, infatti, come soltanto il 6,9% della spesa pubblica (al netto degli interventi olimpici) sia stato canalizzato attraverso politiche basate sull’approccio integrato³.

TABELLA 3.6 – CLASSIFICAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA IN AREA MONTANA IN BASE AL METODO DI PROGRAMMAZIONE ADOTTATO (MILIONI DI EURO)

<i>Approccio</i>	<i>Spesa pubblica in area montana Meuro</i>	<i>Incidenza %</i>	
		<i>Comprese Olimpiadi</i>	<i>Escluse Olimpiadi</i>
Integrato	99,8	3,8	6,9
Non integrato	2.535,7	96,2	-
<i>Non integrato al netto degli interventi olimpici</i>	1.338,8	-	93,1

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

Tipologia e orientamento settoriale degli interventi

A tal proposito sono stati proposti i seguenti ambiti⁴: opere pubbliche, agricoltura, industria e artigianato, turismo, ambiente, cultura, servizi essenziali e trasferimenti alle Comunità Montane (tabella 3.7).

L’elemento di maggiore spicco è l’assoluto prevalere delle opere pubbliche che, con quasi 1,6 miliardi di euro, totalizzano il 57,1% della spesa, soprattutto per l’ampio apporto degli interventi olimpici. Escludendo le realizzazioni legate alle Olimpiadi, la percentuale di risorse destinate alle opere pubbliche si riduce moltissimo, collocandosi su un più contenuto, anche se pur sempre rilevante, valore del 17,8%. L’evento olimpico ha catalizzato un robusto filone d’interventi nell’ambito delle infrastrutture e della riqualificazione che, pur con un’azione prevalentemente concentrata nelle poche valli del Torinese interessate dai siti di gara, ha nel complesso contribuito a colmare il *gap* che penalizza le aree montane rispetto al resto della regione.

³ È bene sottolineare che la dimensione “integrazione delle politiche” non si esaurisce in questa semplice attribuzione (che riguarda solamente i casi in cui l’integrazione è esplicitamente e formalmente richiesta come condizione essenziale per la redazione dei programmi di intervento) e si articola, invece, anche attraverso varie forme possibili, talora implicite, con una particolare rilevanza della dimensione locale, come bene evidenziato dall’analisi dei casi esemplari.

⁴ Questa distinzione tra filoni è certamente “virtuale”; essa deve essere vista come la giustapposizione di linee di intervento derivanti da strumenti facenti capo a differenti attori regionali, che operano in assenza di un coordinamento.



TABELLA 3.7 – ATTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA SPESA PUBBLICA (MILIONI EURO)

Settore d'intervento	Spesa pubblica in area montana Meuro	Incidenza %	
		Comprese Olimpiadi	Escluse Olimpiadi
Opere pubbliche	1.453,4	55,1	-
<i>Opere pubbliche al netto degli interventi olimpici</i>	256,4	-	17,8
Turismo	235,2	8,9	16,4
Agricoltura	352,3	13,4	24,5
Industria e artigianato	177,4	6,7	12,3
Ambiente	101,4	3,8	7,0
Cultura	66,3	2,5	4,6
Servizi essenziali e trasferimenti alle COMUNITÀ MONTANE	249,6	9,5	17,3
<i>di cui servizi essenziali a regia regionale</i>	76,5	2,9	5,3

Fonte: elaborazione IRES Piemonte

Al secondo posto in termini di entità della spesa pubblica si trova il filone d'intervento rivolto all'agricoltura e delle foreste. Grazie soprattutto alle importanti risorse del Piano di Sviluppo Rurale (PSR), ha raccolto 352 milioni di euro, pari al 13,4% della spesa pubblica totale e al 24,5% al netto degli interventi olimpici. L'elevata incidenza dei finanziamenti agricoli è da mettere in relazione con la natura spiccatamente rurale della maggior parte delle aree montane del Piemonte e con la presenza di una priorità per le zone montane per le principali misure del programma.

Il supporto al settore turistico, nel periodo considerato, ha attivato 235,2 milioni di euro di risorse pubbliche, equivalenti all'8,9% o al 16,4% a seconda che tale somma sia riferita al lordo o al netto delle Olimpiadi. Il turismo, che costituisce uno degli elementi trainanti dell'economia montana, è stato quindi uno dei maggiori ambiti d'intervento settoriale in termini di spesa, grazie anche al fatto che, in vista dell'evento olimpico, la Regione Piemonte ha finanziato l'ampliamento e la riqualificazione dell'offerta, intervenendo sia sulle strutture ricettive sia promuovendo il miglioramento delle condizioni funzionali ed estetiche delle aree turistiche montane. Tenuto conto di tale legame, nel loro insieme le politiche olimpiche e quelle turistiche, nel periodo considerato, hanno attivato 1.432 milioni di euro di spesa pubblica, pari al 55% del totale.

Queste cifre possono in qualche modo fornire la dimensione di quello che si potrebbe definire come il filone della valorizzazione turistica in senso lato (ricettività, riqualificazione territoriale, impianti sportivi, viabilità e infrastrutture di riqualificazione urbana) che si è concentrata prevalentemente nelle Valli Olimpiche ma che, comunque, si è ampiamente estesa su gran parte del territorio montano del Piemonte.

Per quanto concerne la spesa indirizzata all'industria e all'artigianato, la categoria accorpa 177 milioni di euro, pari al 6,7% del totale compresi gli interventi olimpici e al 12,3% al netto di questi ultimi. L'incidenza si può considerare relativamente elevata, tenuto conto della relativa rarefazione del tessuto produttivo montano, che tuttavia presenta al proprio interno numerose porzioni di distretti di piccola e media industria.



Considerando nel loro insieme gli aiuti rivolti alle imprese turistiche, industriali, artigianali e agricole, emerge un filone tematico trasversale di “aiuto alle imprese”, la cui entità è assai robusta, raggiungendo i 678 milioni di euro complessivi. Questo insieme comprende in primo luogo le classiche politiche di stimolo agli investimenti rivolte alle singole aziende, con fondi in conto capitale (la forma prevalente) o conto interessi, spesso con modalità poco selettive, che hanno interessato settori quali l’agricoltura, il turismo (ricettività), l’artigianato e le PMI in generale. Sono anche presenti azioni di sistema rivolte a determinati *target*, come le iniziative di certificazione per le imprese artigianali, le aree d’insediamento, gli interventi di carattere distrettuale (ad es. il laboratorio avanzato del legno in Valle Varaita, il polo tecnologico Tecnogrande di Dronero, il centro per la ricerca in campo ortofrutticolo Creso nel Saluzzese) e quelli basati su concertazione locale e programmi di filiera (ad esempio in Leader+). È evidente che questo filone è del tutto virtuale, in quanto è assente un coordinamento generale tra i diversi ambiti d’intervento settoriali.

Passando alla dimensione concernente l’ambiente, tale categoria ha raccolto 101,4 milioni di euro, pari al 3,8% e al 7,0% del totale, rispettivamente al lordo e al netto delle Olimpiadi. Gli interventi riferibili al settore della cultura assommano nel loro insieme a 66,3 milioni di euro, con un’incidenza sul totale del 2,5% al lordo delle opere olimpiche e del 4,6% in termini netti. Per quanto tali cifre appaiano contenute rispetto a quelle delle categorie più dotate finanziariamente⁵, il periodo analizzato ha mostrato una notevole vivacità nella riscoperta del patrimonio culturale del territorio montano, innestandosi nel più generale percorso di recupero delle radici identitarie locali in atto negli ultimi decenni. Peraltro, è opportuno ricordare che il recupero di grandi beni storico-architettonici, come ad esempio quella dei forti alpini avviata all’interno di alcuni progetti Interreg, non di rado è un’operazione che tende a estendersi oltre il singolo periodo di programmazione.

L’ultima categoria d’intervento considerata è quella dei servizi essenziali, comprendente anche il funzionamento della “macchina” amministrativa locale rappresentata dalle Comunità Montane. Nel suo insieme, questa categoria analitica ha concentrato quasi 250 milioni di euro di spesa pubblica, pari al 9,5% al lordo delle Olimpiadi e al 17,3% al netto. L’entità della cifra sembra in qualche modo corrispondere alla percezione di un diffuso bisogno di sopperire alla carenza di servizi e agli effetti nefasti dell’elevatissima frammentazione comunale, attraverso l’approccio della gestione associata e il ruolo delle Comunità Montane. Può essere interessante scorporare da questo insieme la quota d’iniziativa direttamente attivate dalla regia regionale, anche se spesso in collaborazione con le amministrazioni locali. Questo sottoinsieme accorpa 76,5 milioni di euro di spesa pubblica, pari al 2,9% del totale comprese le opere olimpiche e al 5,3% al netto di queste ultime. Si tratta di numerosi interventi puntuali e di piccole dimensioni, che talora sono pianificati all’interno di specifici programmi (come ad esempio si riscontra per gli interventi ICT che ricadono nel programma regionale WI-PIE, o per quelli rivolti al commercio e alle strutture scolastiche) ma che soprattutto sono attuati a scala locale attraverso una paziente composizione di azioni che i referenti regionali e le amministrazioni locali, collaborando tra loro, realizzano sulla base delle necessità e delle opportunità che di volta in volta emergono.

⁵ L’ammontare degli interventi rivolti al settore della cultura è in parte sottostimato in ragione della disponibilità solo parziale dei dati di spesa relativi alla legge regionale n. 58/1978.





4. INTEGRAZIONE TRA POLITICHE

Dopo avere analizzato e quantificato il quadro generale, lo studio si è focalizzato sull'aspetto dell'integrazione tra le politiche considerate. L'integrazione in senso stretto si verifica quando si è in presenza di un insieme di linee di intervento concepite unitariamente all'interno di un quadro strategico o di un programma e che mirano a un obiettivo comune attraverso azioni coordinate. L'analisi ha chiaramente evidenziato che, nel ciclo di programmazione considerato, non era presente un'integrazione strategica esplicita a livello dell'ente Regione Piemonte nel suo complesso. Anche considerando le singole *policies* o gruppi di esse, con l'eccezione dei veri e propri strumenti integrati come PIA, PISL e Leader+, è difficile riscontrare un'integrazione in senso stretto. Invece, si sono incontrati frequentemente casi di integrazione in forma spuria, forse meglio definibili come casi di sinergia o di semplice complementarietà, che si è tentato di classificare.

Integrazione strategica a livello centrale, esplicita ma parziale (Olimpiadi e turismo)

Questa forma d'integrazione ha avuto luogo nel caso degli interventi olimpici e delle politiche per il turismo. Due importanti *policies*, una legata a un evento di grande rilevanza e "una tantum", l'altra caratterizzata da una natura più costante nel tempo, sono state indirizzate sinergicamente verso i comuni obiettivi di riqualificazione territoriale e di valorizzazione turistica delle aree olimpiche e, più in generale, del territorio regionale. In questo caso l'azione della Struttura Torino 2006 e della Direzione Turismo della Regione Piemonte è stata guidata dall'impulso strategico proveniente dal vertice regionale (Giunta). Si tratta di un approccio essenzialmente *top-down*, concretizzatosi attraverso le scelte di localizzazione dei siti di gara e delle opere olimpiche, da un lato, e le specificità territoriali dei bandi delle leggi regionali sul turismo, dall'altro. Il livello di coinvolgimento del territorio è stato modesto. Questa impostazione, giustificata dalla necessità di procedere speditamente con la realizzazione delle opere olimpiche e di irrobustire la capacità recettiva in vista dell'evento, può essere tuttavia individuata tra le cause che hanno reso difficoltoso gestire la fase post-olimpica e controversi i risultati in termini di sviluppo del turismo montano.

Integrazione parziale (implicita o esplicita) di carattere operativo tra diversi strumenti / linee d'intervento

Si tratta di un meccanismo che si genera sulla base della regia di una singola struttura regionale che opera in contatto con vari Settori e Direzioni regionali. In questo caso gli esempi più evidenti sono:

- l'azione del Settore decentrato di Cuneo, appartenente alla ex Direzione regionale economia montana⁶, che si occupa soprattutto di mantenere o migliorare il livello dei servizi essenziali nelle aree marginali del territorio. Lo staff opera riferendosi a un chiaro quadro dei fabbisogni, basato su un'attiva azione di "antenna" locale e suffragato da specifiche indagini conoscitive, all'interno del quale affronta di volta in volta specifiche problematiche (strutture scolastiche e dotazioni didattiche, servizi postali, ricezione TV, piccole infrastrutture rurali...) cogliendo le opportunità che si rendono di volta in volta

⁶ Attualmente tale struttura è denominata come Settore economia montana e collinare e servizi (sede di Cuneo). In seguito alla riorganizzazione (riduzione del numero e accorpamento) delle Direzioni regionali avvenuta nel 2008, questo settore fa attualmente parte della Direzione regionale opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste che, con la riorganizzazione avvenuta nel 2008, ha inglobato la Direzione economia montana e foreste esistente nel periodo 2000-2006.



disponibili combinando diversi strumenti (leggi regionali, misure di programmi comunitari etc.). Generalmente le scelte operative e le realizzazioni sono effettuate in contatto con gli enti territoriali. L'impressione è che si tratti di un'azione efficace perché basata sull'effettiva conoscenza delle problematiche e su una fitta rete di relazioni locali che consente di bilanciare adeguatamente gli interventi, grazie anche alla natura decentrata della struttura;

- il *modus operandi* della Struttura Flessibile per l'attuazione dei progetti di valorizzazione delle aree montane⁷, che presidia alcune tematiche strategiche quali, ad esempio, la valorizzazione degli alpeggi e della rete sentieristica, attraverso il ricorso integrato a più strumenti d'intervento. Rispetto al caso precedente, le principali differenze sono la forma più esplicita dell'azione di integrazione e la natura più "centrale" della struttura. Al tempo stesso, anche questa struttura opera sulla base di un quadro conoscitivo adeguato e attraverso professionalità specifiche.

Programmi comunitari complessi – integrazione esplicita ma generica / debole

I programmi cofinanziati dall'Unione europea, quali Interreg, DOCUP FESR, PSR presentano al loro interno varie linee d'intervento riferibili a un quadro strategico unitario, delineato nei suoi aspetti essenziali già a livello regolamentare dalla Commissione Europea. Si tratta di una modalità d'integrazione generica a livello di programma, dalla quale non discende generalmente un'integrazione operativa a scala locale, a parte il caso dei PIA attivati all'interno di una misura del DOCUP piemontese. In un'ottica critica si può affermare che si tratta di linee d'intervento complementari, più che integrate. Nel caso del PSR, inoltre, esse discendono da una regolamentazione comunitaria molto dettagliata e per certi versi rigida, che lascia modesti gradi di libertà all'amministrazione regionale. Diverso il discorso per il DOCUP (nel quale le amministrazioni regionali possono definire in modo più libero i contenuti della strategia e le misure) e di Interreg che tende a sollecitare, nell'ambito di un quadro generale, la progettualità dei beneficiari e dei territori. Un effetto importante dei programmi complessi è che, toccando più ambiti di intervento, obbligano le Direzioni e i Settori regionali coinvolti a interloquire tra loro. Un altro aspetto fondamentale è quello di prevedere un sistema di monitoraggio e di valutazione (*ex ante*, *intermedia*, *ex post*) che invece è quasi sempre assente, o scarsamente sviluppato, nel caso delle politiche regionali e nazionali.

Integrazione dal basso, a scala locale, esplicita, sulla base di linee guida o programmi

Questo è il caso di Leader+, PIA, PISL. Questi strumenti prevedono non solo un'integrazione strategica generale a livello di programma come nel caso precedente ma soprattutto un'esplicita integrazione a livello attuativo locale. È quindi un approccio *bottom-up* che si realizza nell'ambito di un quadro strategico e regolamentare di ordine superiore. In altre parole, strategie e regole generali (e il controllo) appartengono al livello UE-Stato-Regione mentre l'implementazione prevede un secondo stadio basato sulla programmazione locale *bottom-up*. Questo tipo di approccio si caratterizza inoltre per alcune peculiarità:

- la creazione di partenariati formalizzati da cui discendono piani di intervento locale altrettanto formalizzati e basati su un'analisi di contesto;
- il coinvolgimento degli attori territoriali nel partenariato;
- la necessità, all'interno della Regione, di una forma di coordinamento tra Direzioni (che nel caso di Leader è svolta dall'Autorità di Gestione).

⁷ La Struttura flessibile è anch'essa collocata nell'attuale Direzione regionale opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste.



Integrazione dal basso, a scala locale, implicita e articolata su un percorso di medio-lungo periodo

Le interviste e gli elementi bibliografici raccolti nel corso della valutazione hanno fatto emergere che gli eventi progettuali locali che ricadono nelle categorie prima elencate, molto spesso non costituiscono episodi isolati ma rientrano all'interno di percorsi di sviluppo di medio-lungo periodo, di cui costituiscono una specifica fase. In questi casi, a livello locale, l'integrazione si esprime attraverso la combinazione nel tempo di più risorse ed episodi progettuali, tramite l'operato di attori locali che agiscono cogliendo le opportunità di volta in volta emergenti, riferendosi a una visione strategica locale non sempre esplicita e spesso dinamica. L'impressione è che alcuni territori siano in grado di "coltivare" meglio di altri il proprio sviluppo attraverso una stratificazione di esperienze precedenti e una particolare configurazione della rete di attori locali che opera in modo più efficace e condiviso.

Questa prima disamina ha rafforzato l'esigenza d'individuare e analizzare dettagliatamente alcuni casi esemplari (cap. 7), per migliorare la comprensione dei reali meccanismi d'integrazione operanti sia a scala locale che all'interno delle strutture amministrative regionali.



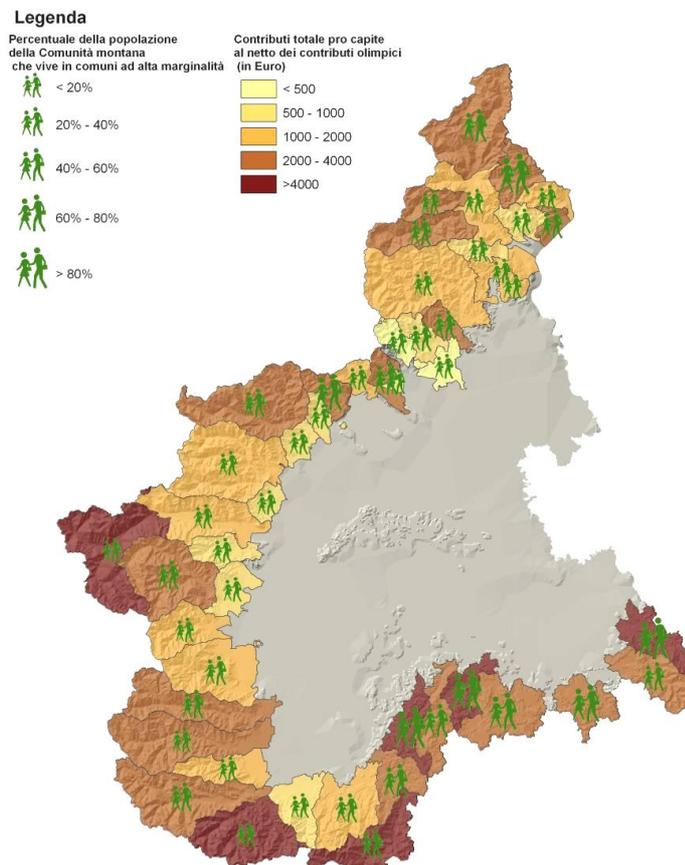


5. DISTRIBUZIONE TERRITORIALE DELLA SPESA

La costruzione di una base dati integrata delle informazioni sulla spesa raccolte per ogni politica, ha permesso di realizzare elaborazioni a scala territoriale dettagliata (a livello di Comunità Montana) per evidenziare la diversa intensità e composizione locale della spesa. È stata realizzata un'ampia serie di cartografie dalla quale, in questa sintesi, sono state estratte le immagini più significative.

La carta riportata nella figura 5.1 mostra l'intensità di spesa totale pro-capite, al netto dei contributi olimpici per evitare la forte distorsione che introducono nella rappresentazione grafica, in ragione della loro particolare concentrazione e caratteristiche⁸.

FIGURA 5.1 – INTENSITÀ LOCALE DELLA SPESA – TOTALE AL NETTO DEI CONTRIBUTI OLIMPICI



Fonte: elaborazione IRES Piemonte

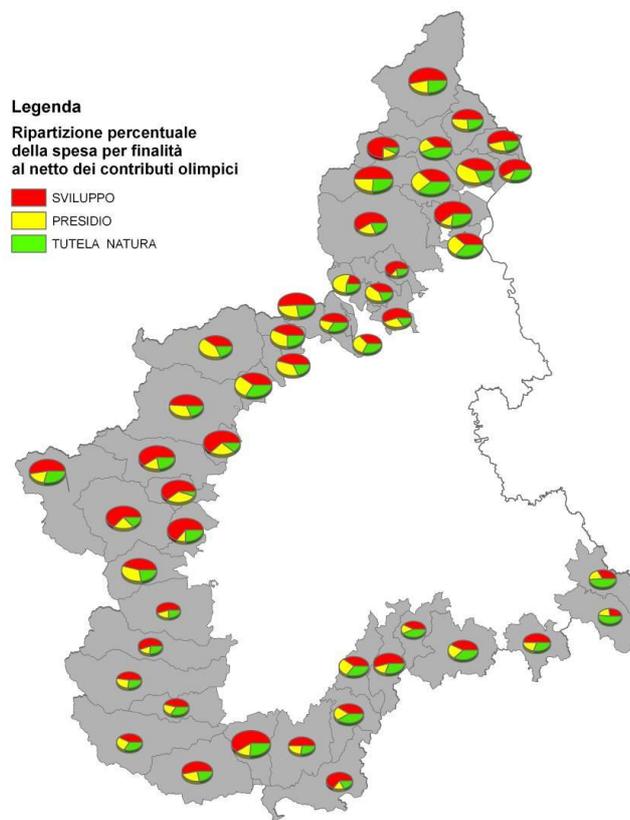
⁸ L'utilizzo di dati depurati dalla componente dei fondi olimpici consente di evidenziare più chiaramente la distribuzione delle risorse a prescindere da eventi eccezionali e, per certi versi, indipendenti dalle normali capacità di attrazione dei territori. Nel caso in cui si considerino anche gli investimenti olimpici, la principale differenza dal punto di vista cartografico è l'assoluta prevalenza delle valli maggiormente interessate all'evento, in particolare l'Alta Valle di Susa e la Valle Chisone, in ragione della natura degli interventi connessi (impianti, infrastrutture).



La carta mostra anche un indicatore locale di marginalità socioeconomica, espresso come percentuale di popolazione che vive in comuni con elevato grado di marginalità calcolato sulla base di uno specifico modello messo a punto dall'IRES Piemonte.

Un altro elemento di grande utilità analitica consiste nella *rappresentazione delle tre principali destinazioni di spesa: sviluppo, presidio e tutela del territorio*. La carta riportata nella figura 5.2, realizzata sulla base dei dati di spesa assoluti al netto delle opere olimpiche, mostra come – pur prevalendo mediamente la componente “sviluppo” – la ripartizione tra le tre categorie tende a variare notevolmente a livello di singola Comunità Montana. Ciò suggerisce che, nel periodo esaminato, i territori abbiano seguito diversi modelli di comportamento, o siano caratterizzati da una diversa capacità di attrazione, nei confronti delle politiche pubbliche.

FIGURA 5.2 – DISTRIBUZIONE LOCALE DELLA SPESA AGGREGATA PER FINALITÀ GENERALE



Fonte: elaborazione IRES Piemonte

L'elaborazione a scala territoriale dei dati di spesa e l'analisi della cartografia hanno permesso di evidenziare alcune situazioni interessanti:

- le aree che spiccano in termini di elevata intensità di spesa sono le valli lunghe, quelle generalmente caratterizzate da una forte polarizzazione dello sviluppo tra bassa e media-alta valle, con un grado medio di marginalità (che però può raggiungere picchi elevati nei comuni meno accessibili). Tra queste valli, tuttavia, vi sono anche situazioni di buona vitalità socioeconomica (Alta Valle di Susa, Valli Gesso Vermenagna e Pesio), a fianco di zone maggiormente critiche, come ad esempio le Valli Orco e Soana e le principali valli cuneesi;



- altri territori forti percettori sono le aree di alta collina delle province meridionali e la fascia appenninica alessandrina, che presentano situazioni di marginalità socioeconomica piuttosto gravi e diffuse. Queste zone, però, sembrano avere una particolare capacità di reazione sotto il profilo organizzativo e progettuale, perché riescono a intercettare risorse sui diversi fronti d'intervento, con una particolare rilevanza per le politiche che richiedono un certo grado di attivazione e di aggregazione dei soggetti locali, come nel caso di Leader+, PIA, PISL, gestione associata dei servizi;
- i minori percettori sono i territori delle valli brevi e prossime all'armatura urbana regionale, caratterizzate generalmente da una condizione socioeconomica migliore, sia sotto il profilo demografico che per quanto concerne la vitalità del tessuto economico, l'accessibilità e i servizi;
- tra le aree più intensamente sostenute, le valli cuneesi presentano una particolare diversificazione del supporto, accedendo in misura apprezzabile al PSR, alle politiche turistiche, alle politiche di servizio e presidio, ma anche alle linee d'intervento che richiedono attivazione locale come Leader+ che, unitamente a un'incidenza relativa piuttosto consistente per le politiche culturali, suggeriscono l'importanza della matrice legata al patrimonio locale e al substrato identitario nel percorso di sviluppo di questi territori. In questo quadrante, le Valli Gesso, Vermenagna e Pesio sembrano mostrare una capacità ulteriore di attrazione di risorse, probabilmente grazie alla capacità progettuale locale che si può intuire attraverso valori elevati di spesa per politiche quali Interreg e PISL;
- nell'ambito delle valli caratterizzate da problematiche di marginalità, l'area del Canavese spicca per la prevalenza delle risorse destinate ai servizi e di supporto al presidio antropico, anche con interventi innovativi, come quelli effettuati nell'ambito delle ICT.

In termini generali, la distribuzione delle risorse ha almeno in parte “premiato” le aree montane o di alta collina che, da un lato, presentano maggiori bisogni di intervento, dall'altro mostrano la capacità di diversificare le fonti del supporto pubblico e di attrarre risorse anche quando è richiesta progettualità e capacità di aggregazione di soggetti locali.

La Valle di Susa costituisce un'attesa eccezione: anche al netto degli interventi olimpici, dal punto di vista dell'intensità del sostegno pubblico presenta quasi sempre valori elevati, probabilmente grazie alla vitalità socioeconomica connessa alla specializzazione turistica dell'alta valle e all'elevata densità demografica e di imprese della bassa valle.





6. CASI ESEMPLARI

6.1 I casi analizzati

L'analisi di un gruppo di casi esemplari ha permesso di raccogliere elementi in grado di completare il quadro analitico e, soprattutto, evidenziare i meccanismi attraverso i quali è avvenuta la combinazione di risorse e strumenti all'interno di specifici progetti.

La selezione dei casi si è basata sui seguenti criteri:

- la focalizzazione della scelta in termini di esemplarità, intesa come capacità di rappresentare le più interessanti situazioni-tipo dal punto di vista dell'integrazione emerse dalla fase di ricognizione delle politiche (cap. 4);
- la presenza di altre caratteristiche rilevanti quali l'innovatività, la valorizzazione del patrimonio locale e la coerenza con il quadro strategico fornito dal DUP⁹ della Regione Piemonte;
- la distribuzione geografica;
- la capacità di rappresentare i principali filoni d'intervento che sono stati individuati durante la fase di ricognizione delle politiche.

I casi selezionati comprendono cinque situazioni di progettualità locale in senso stretto e due esempi dell'operato di altrettante strutture della Regione Piemonte, il Settore economia montana e collinare e servizi (sede di Cuneo) e la Struttura Flessibile per l'attuazione dei progetti di valorizzazione della montagna, entrambe facenti parte dell'attuale Direzione regionale opere pubbliche, difesa del suolo, economia montana e foreste.

Il caso della Trappa di Sordevolo tratta del recupero e della valorizzazione di un bene di rilevante pregio storico-architettonico collocato in un'area rurale del Biellese. Il progetto si caratterizza per un approccio di tipo ecomuseale, in grado di attivare un'ampia mobilitazione della società locale, che si evolve mostrando una peculiare capacità di "assemblare" diversi strumenti d'intervento nel corso dell'implementazione operativa. Il recupero e il nuovo utilizzo della Trappa, infatti, è stato perseguito attraverso il ricorso a fondi europei (FESR), nazionali (opere di accompagnamento delle Olimpiadi Invernali), regionali (l.r. n. 4/00 sulla riqualificazione territoriale) e con il contributo di una banca locale. La Trappa è diventata una struttura ricettiva, la sede di manifestazioni culturali e il nodo di una rete di percorsi escursionistici.

La valorizzazione del patrimonio locale è anche al centro dei due casi individuati all'interno dell'ampia progettualità offerta in Piemonte dall'Iniziativa Comunitaria Leader+.

Il GAL Terre Occitane in provincia di Cuneo, si distingue per un'originale strategia di marketing territoriale basata sulla matrice culturale occitana, in sintonia con il più generale movimento culturale che ha caratterizzato questo territorio negli ultimi due decenni. L'azione del GAL si è concentrata sulla definizione di un marchio per la valorizzazione dei prodotti locali e, soprattutto, sulla strutturazione di una rete ricettiva, le Locande Occitane, che rispondono a determinati requisiti architettonici e di servizio, con un buon riscontro soprattutto verso la clientela mitteleuropea.

⁹ Il DUP è il Documento Unico di Programmazione che delinea la strategia generale di sviluppo della Regione Piemonte per il periodo 2007-2013.



Il GAL Giarolo, invece, si presenta come un caso di successo nell'ambito filiere agroalimentari locali. Come spesso accade nelle aree agricole marginali, la presenza di produzioni di nicchia e di elevata qualità si accompagna all'elevata frammentazione della base produttiva che ne ostacola la valorizzazione. Il GAL ha saputo mettere in connessione i produttori, organizzandoli in piccole filiere, e promuovere i loro prodotti sfruttando la posizione del territorio, situato nella fascia appenninica tra Piemonte e Liguria, tipica area di transito tra la Lombardia e il mare.

Il caso dell'Alpe di Mera tratta del percorso di rilancio di una stazione sciistica minore della Valsesia (VC), attraverso un percorso nato dall'impulso degli enti locali. Il progetto si ispira a uno studio preliminare (Progetto Valspro) e ha realizzato le infrastrutture di accesso e sciistiche utilizzando le risorse del DOCUP FESR e quelle per le opere di accompagnamento delle Olimpiadi Invernali. Mera è quindi tornata a svolgere il suo ruolo di stazione invernale di prossimità, complementare al vicino centro sciistico di Alagna, di rango interregionale e internazionale, il cui rilancio si è invece rivelato più complesso e problematico.

Il progetto VOS riguarda la diffusione di internet a banda larga e lo sviluppo di servizi ICT nelle Valli Orco e Soana in provincia di Torino. Il caso è stato ritenuto di particolare interesse per l'obiettivo dell'intervento (colmare il *digital divide* locale) e per la particolare composizione degli attori che hanno interagito: la Comunità Montana, la Regione Piemonte, i cittadini e le imprese locali, un'agenzia specializzata. Quest'ultimo soggetto, il CSP, ha utilizzato una metodologia innovativa per guidare la comunità locale a realizzare il progetto, che si è inquadrato nel più ampio filone di intervento regionale denominato WI-PIE. Questo progetto si caratterizza anche per la capacità di utilizzare, integrandole con ulteriori dispositivi, le infrastrutture telematiche già presenti sul territorio, legate alla presenza dei numerosi impianti idroelettrici.

I due casi "interni" alla Regione Piemonte sono stati individuati soprattutto per descrivere il particolare *modus operandi* delle due strutture coinvolte, del loro modo di integrare strumenti d'intervento e della loro capacità di relazionarsi con altri attori regionali e locali.

Il progetto attuato dal Settore economia montana e collinare e servizi (sede di Cuneo) tratta di un'azione di miglioramento dei servizi scolastici in Valle Stura. L'intervento si presenta come un originale caso "pianificato" di chiusura di tre piccole scuole in località di difficile accesso e con ridotta popolazione scolastica e loro sostituzione con una nuova scuola in località baricentrica (Piano Quinto nel comune di Roccasparviera). La nuova scuola è meglio strutturata dal punto di vista didattico e funzionale ed in grado di supportare un bacino di cinque comuni. Si tratta di un approccio alternativo al tipico intervento che mira al semplice mantenimento delle strutture esistenti. La qualificazione delle strutture scolastiche ha anche permesso l'arricchimento dell'offerta formativa, con l'effetto di mantenere la popolazione scolastica, di contribuire alla permanenza delle famiglie e di attirare nuovi residenti. L'intervento, inoltre, ha permesso di ottimizzare il servizio dei trasporti scolastici, di introdurre importanti innovazioni (lavagne interattive) e di garantire la continuità didattica limitando la "fuga" degli insegnanti verso le scuole di pianura.

L'ultimo caso analizzato non fa riferimento a un progetto singolo ma a una linea strategica d'interventi attuati a titolarità regionale nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Interreg III, con il coordinamento della Struttura Flessibile per l'attuazione dei progetti di valorizzazione della montagna. Nel loro insieme gli interventi mirano alla valorizzazione degli alpeggi



presenti sul territorio regionale confinante con la Francia e con la Svizzera. L'obiettivo è duplice: migliorare la conoscenza dell'alpicoltura per sviluppare azioni di programmazione più efficaci, qualificare e valorizzare le produzioni casearie di alpeggio attraverso la caratterizzazione merceologica e il collegamento con la frequentazione turistica. Integrando gli ambiti di applicazione dei due programmi Interreg con la Francia e con la Svizzera, l'insieme dei progetti considerati ha toccato tutta la fascia degli alpeggi localizzata lungo l'area di confine del Piemonte. Nell'attuazione dei progetti sono state coinvolte diverse tipologie di operatori locali come Parchi naturali, agenzie formative, scuole dell'obbligo e superiori, imprenditori agricoli.

6.2 *Gli insegnamenti*

Dall'esame congiunto dei casi è stato possibile estrarre considerazioni e insegnamenti trasversali, pur con le limitazioni derivanti dal numero ridotto e dalle diverse caratteristiche di ciascuno.

Per quanto riguarda le risorse messe in gioco e i meccanismi attraverso i quali si snoda il percorso di sviluppo locale, il caso della Trappa evidenzia l'importanza della risorsa della conoscenza come molla iniziale, sviluppata da un'organizzazione spontanea (l'Associazione della Trappa), sulla quale si è innestata la capacità tecnica e amministrativa dell'Ecomuseo di predisporre e attuare un progetto coerente, sostenuto da diverse fonti di finanziamento. In questo caso assume un rilievo particolare il progressivo coinvolgimento della società locale, attraverso forme di partecipazione volontaristica, creando il consenso verso un progetto condiviso.

I due casi basati sul metodo Leader, quindi esplicitamente *bottom-up*, si caratterizzano per la preesistenza dei GAL, nati già nella programmazione precedente (Leader II). In entrambi i casi è evidente la presenza di un percorso di lungo periodo, ricorsivo, basato su obiettivi strategici che superano il singolo episodio programmatico. In entrambi i casi – come anche in quello della Trappa – gioca in ruolo fondamentale il patrimonio culturale che, da oggetto “dormiente” quando non negletto, è rimesso in gioco come leva principale dell'azione del GAL. Anche in questi casi la risorsa della conoscenza svolge un ruolo cruciale innanzi tutto nella fase iniziale, nel caso delle Terre Occitane in misura particolarmente rilevante e in periodi anche antecedenti all'azione del GAL, “preparando” il territorio a una nuova visione di sviluppo, successivamente implementata dal GAL attraverso le risorse politiche, amministrative e finanziarie di cui dispone.

Nel caso dell'Alpe di Mera, i tratti principali sono il lungo decorso temporale, la concorrenza di diverse fonti di finanziamento per la realizzazione delle opere, l'individuazione di una strategia di sviluppo che si è dimostrata corretta, il significativo ruolo degli attori locali (*in primis* la Provincia di Vercelli e Comunità Montana Valsesia). Sono evidenti sia l'interazione ricorsiva di più risorse sia, più marcatamente, il ruolo della politica, che ha guidato il processo sin dalla fase di studio preliminare.

I tratti essenziali del caso ICT in Valle Orco e Soana sono la risposta pubblica a un fallimento del mercato (la non convenienza delle compagnie telefoniche a investire in aree periferiche a bassa densità abitativa), il saldarsi dell'azione centrale (Regione Piemonte, promotore e finanziatore) e locale (grazie all'attiva partecipazione della Comunità



Montana), l'approccio sperimentale supportato da forti conoscenze specialistiche attraverso il CSP. La mediazione politica locale ha permesso di sviluppare un progetto di successo, in modo partecipato e calibrato sulle esigenze locali.

L'elemento di maggiore spicco del caso dedicato alle scuole della Valle Stura risiede nel fondamentale ruolo svolto dalla Settore economia montana di Cuneo, in grado di connettere bisogni locali e risorse regionali e di trovare soluzioni adeguate. Questo caso sembra riconducibile alla dinamica in cui prevale la risorsa della competenza amministrativa nella sua accezione più ampia, che comunque basa la sua azione su un quadro conoscitivo preliminare.

La capacità amministrativa, affiancata da un'accurata conoscenza dei temi da affrontare, caratterizza anche l'altro caso di progetto a regia regionale, quello degli interventi rivolti agli alpeggi. In particolare, spicca il ruolo di coordinamento della Struttura Flessibile per l'attuazione dei progetti di valorizzazione della montagna, la sua capacità di programmazione (che passa dal preliminare censimento degli alpeggi per poi impostare i progetti d'intervento) e di combinazione verso un singolo obiettivo strategico delle risorse derivanti da diversi progetti Interreg.

Da queste considerazioni appare evidente che quasi mai, nei casi esaminati, una singola tipologia di risorsa si presenta come nettamente prevalente sulle altre, tale da caratterizzare in modo univoco il meccanismo di generazione e attuazione del progetto. Si assiste invece a una combinazione delle diverse risorse che, a seconda del momento, entrano in gioco in modo e misura differente.

Un'altra chiave di lettura dei casi passa attraverso il concetto di integrazione, che non a caso è stato posto al centro dei criteri di selezione. Questo approccio è esplicitamente previsto dal programma Leader, che fornisce un set di misure piuttosto ampio, ricombinabile a scala locale dai GAL sulla base dei loro obiettivi strategici. Negli altri casi, invece, l'integrazione tra strumenti è spontanea e svela come i territori, se opportunamente preparati da una valida animazione e supportati da competenze tecnico-amministrative, possano felicemente combinare tra loro politiche nate in modo indipendente: sotto questo profilo i casi più significativi sono quelli della Trappa e dell'Alpe di Mera. L'integrazione intesa come combinazione di strumenti emerge anche come fattore di successo delle strutture amministrative analizzate.

Tuttavia l'esame dei casi esemplari ha permesso di evidenziare che l'integrazione deve essere intesa in senso ancora più ampio. In ciascun caso studiato è avvenuta l'integrazione tra le risorse presenti sul territorio, siano queste immateriali (cultura e tradizioni, conoscenza, competenza amministrativa, reti relazionali) che materiali (patrimonio storico e architettonico, strutture produttive, ricettività, reti tecnologiche etc.), attraverso processi che – stimolati dalla presenza di fondi pubblici e dai fabbisogni locali – hanno saputo portare a unitarietà ciò che, generalmente, è frammentato. Da questo punto di vista il caso VOS spicca per la sua originalità: gli elementi del patrimonio messi a sistema sono le infrastrutture ICT derivanti dalla storica vocazione idroelettrica del territorio, che sono state integrate e tra loro e sono diventate la base per la produzione di servizi e contenuti, attraverso una metodologia innovativa e partecipata.



L'integrazione può riguardare l'operato di più soggetti istituzionali. Sotto questo profilo il caso sulle strutture scolastiche si è rivelato molto interessante. La stretta collaborazione tra Regione Piemonte, Ufficio scolastico Regionale per il Piemonte e gli enti locali riuniti in un gruppo di lavoro interistituzionale ha permesso di superare le episodiche collaborazioni che in passato si sono dimostrate poco efficaci. Questo caso evidenzia quindi un modello di *governance* che potrebbe essere replicato in altri ambiti dell'intervento regionale, in grado di superare efficacemente le barriere che spesso si frappongono al dialogo tra le strutture regionali e tra queste e gli enti periferici.

Lo studio dei casi ha anche permesso di ottenere alcune informazioni sulle fasi in cui si articola il percorso progettuale. È sempre presente una fase preparatoria spesso antecedente al periodo analizzato, che si presenta come un percorso prevalentemente di tipo culturale. In questa fase si crea una nuova base di conoscenza, si colgono problematiche e fabbisogni, si individuano opportunità e risorse, di riscoprire il patrimonio locale, si ipotizzano nuovi percorsi di sviluppo. È quindi cruciale per il buon esito dei futuri progetti anche se, nel suo stadio iniziale, può mostrare scarsa connessione rispetto a precisi obiettivi operativi.

Il successivo momento essenziale è quello in cui si presenta lo stimolo catalizzatore, cioè quando emerge in modo chiaro un bisogno o un'opportunità grazie a un fattore scatenante, che può essere un cambiamento del mercato (il mutare della domanda turistica), la presenza di nuove linee di intervento e risorse pubbliche (ad esempio il programma Leader o i finanziamenti per le opere olimpiche), l'acuirsi di una carenza (la sottodotazione di servizi scolastici o l'emergere del *digital divide*). Lo stimolo catalizzatore causa una prima attivazione politica, che prende la forma di ipotesi e proposte progettuali, spesso attingendo alle informazioni e agli stimoli che derivano dalla fase preparatoria. L'impulso, come visto, può arrivare sia dal livello amministrativo centrale, sia nascere a livello locale. All'ente regionale spetta il ruolo essenziale di definire e ordinare gli stimoli verso un quadro strategico complessivo e coerente; nel periodo analizzato questo ruolo è stato svolto solo in parte e gli stimoli sono stati frammentari e "drogati" dalla potente spinta degli investimenti olimpici.

A questo punto, generalmente si assiste alla fase di creazione del partenariato. Con tale termine s'intende sia il coinvolgimento dei rappresentanti della società locale tipico dei progetti *bottom-up*, sia la formazione di gruppi di lavoro interdisciplinari e inter-istituzionali, come avvenuto nel caso delle scuole in Valle Stura. Il partenariato serve per condividere gli obiettivi del progetto, individuare più correttamente fabbisogni e modalità attuative, assicurare la partecipazione attiva dei beneficiari e delle organizzazioni locali che possono fornire un contributo conoscitivo e tecnico. Questa fase, quindi, è estremamente cruciale per la buona riuscita del progetto e può essere più o meno lunga e complessa, in ragione della natura del problema da affrontare e del tipo di approccio adottato.

Il partenariato si appoggia generalmente a un soggetto che svolge il ruolo di agenzia, facendosi carico dal quel momento del percorso progettuale. L'agenzia può essere un'entità preesistente, come una Comunità Montana oppure una struttura della Regione (il Settore decentrato più volte citato, la Struttura Flessibile) o ancora può essere creata *ad hoc*, come nel caso dei GAL Leader o la cellula di un Ecomuseo.

Nel complesso sembra che i partenariati di tipo misto (pubblico-privato) rispondano meglio alle esigenze dei territori svantaggiati, fornendo tramite la componente pubblica supporti di animazione, progettazione e attuazione di cui non possono disporre singolarmente i privati. La frequente presenza di meccanismi ricorsivi possono anche spingere all'evoluzione di un tipo di partenariato in un altro, passando ad esempio dalla fase spontanea a quella formale.

L'agenzia, attraverso il suo rapporto con il partenariato, affronta quindi la messa a punto del progetto, il cui successo dipenderà in ampia misura da una corretta analisi di contesto.



Sempre l'agenzia, infine, guiderà la fase di attuazione del progetto. In queste due fasi, spesso le agenzie si avvalgono di competenze specialistiche esterne, attraverso il supporto di singoli consulenti o di strutture come, ad esempio, il CSP o il CSI Piemonte nel campo delle ICT.

Tutte le fasi elencate sono accompagnate dalla continua creazione di esperienza: questo processo mette anch'esso in gioco tutte le risorse, con un ruolo importante di quelle conoscitive, che devono valutare i risultati e suggerire correzioni e messe a punto, implementazioni, nuove rotte di sviluppo sostenendo, di fatto, il meccanismo di tipo ricorsivo che caratterizza i casi esaminati, soprattutto tenendo conto che i singoli progetti tendono a collocarsi su percorsi evolutivi complessi e di lungo periodo.

L'analisi dei casi ha anche messo in luce alcune criticità.

In alcuni casi, è emersa la mancanza di una completa integrazione tra il singolo progetto e la realtà circostante. Questo aspetto, ad esempio, è stato notato nel caso della Trappa, che sembra avere difficoltà a collocarsi in modo efficace all'interno di una rete più ampia di offerta turistica e culturale locale. Nell'insieme, sembra che i partenariati locali che hanno dato vita ai progetti analizzati, pur riuscendo a integrare localmente strumenti e risorse, non siano ancora sufficientemente preparati a raccordarsi con soggetti loro simili per "fare rete" o ad allargare l'ambito di confronto nel caso degli interventi di più ampio respiro, forse come riflesso ancora presente di una frammentazione amministrativa e, conseguentemente, politica che rimane ancora un fattore critico della montagna Piemontese.

Il dispiegarsi dei percorsi di sviluppo locale richiede un ampio arco di tempo, che generalmente supera il decennio. Inoltre gli esiti sono in parte imprevedibili quando si muovono i passi iniziali. Per tali ragioni, durante le interviste è spesso emerso che la durata e la necessità di investire inizialmente in attività che non generano immediatamente beni tangibili può causare attriti con i rappresentanti politici, che invece tendono a preferire risultati concreti a breve termine, per capitalizzarli in termini di consenso.

Anche la replicabilità dei progetti, su cui spesso s'insiste retoricamente nei programmi, è un fatto complesso e tutt'altro che scontato. I progetti esaminati si riferiscono sempre a situazioni locali molto specifiche, sulla base delle quali sono state "ritagliate" soluzioni *ad hoc*. Quando i progetti di sviluppo locale nascono "dal basso" e si ancorano fortemente a un preciso contesto ambientale e culturale, come ad esempio nel caso del GAL Terre Occitane, automaticamente si riduce l'esportabilità del progetto. Ad esempio è stato notato che, con l'ampliarsi del GAL dalle prime valli (Maira, Grana, Varaita) nelle quali la matrice occitana è particolarmente viva e sentita dalla popolazione, alla Valle Stura (meno segnata da questo aspetto), il progetto tende a perdere in parte la sua spinta propulsiva iniziale. Anche nel caso del Giarolo, una delle condizioni essenziali è la presenza di un determinato contesto produttivo, che non necessariamente si ritrova in altre aree rurali e montane. Nel caso dell'intervento ICT in Valle Orco e Soana, il progetto beneficia di alcune condizioni preesistenti (le infrastrutture Iride-ex AEM) che hanno determinato, almeno in parte, le scelte tecniche effettuate.

Si può anche sostenere, quindi, che quello della replicabilità in senso stretto sia un falso problema e che, semmai, sia necessario puntare l'attenzione sulla metodologia e la *governance* adottata, piuttosto che sull'oggetto del progetto e sulla specifica soluzione sviluppata.



7. AMBIENTE E PARI OPPORTUNITÀ

La tutela dell'ambiente e la promozione delle pari opportunità di genere sono considerate tematiche trasversali rispetto alle quali tutte le politiche rilevanti devono portare il proprio contributo. Per questo motivo la valutazione ha posto attenzione anche a questi aspetti.

Ambiente

Per quanto concerne i possibili effetti sull'ambiente, dal quadro analizzato si possono dedurre luci ed ombre. In termini potenzialmente critici l'aspetto che maggiormente ha caratterizzato il quadro complessivo di intervento è la realizzazione di infrastrutture e impianti, di elementi attrattori di flusso turistico, di aree di insediamento. Si è trattato quindi di un ciclo ricco di interventi materiali, alcuni rilevanti, molti altri diffusi e di piccola dimensione. Nel loro insieme questi interventi possono incrementare notevolmente la pressione sulle matrici ambientali e danneggiare il paesaggio. In particolare, la realizzazione delle opere olimpiche, in ragione della tipologia degli interventi e della loro grande rilevanza finanziaria e fisica, ha presentato numerose criticità ambientali. Tuttavia, per monitorare le importanti trasformazioni territoriali attivate, è stata adottata la procedura di Valutazione Ambientale Strategica (VAS)¹⁰. Si è trattato della prima sperimentazione in Italia del processo di valutazione strategica di un programma territoriale di portata eccezionale. La VAS olimpica ha evidenziato numerose situazioni di criticità, rendendo possibile individuare e attuare numerosi interventi di mitigazione e di ricollocazione, che hanno contribuito a contenere l'impatto ambientale.

Tra le politiche che, invece, mostrano un'elevata incidenza delle finalità ambientali spicca il PSR attraverso le misure agroambientali, forestali e quelle destinate a sostenere l'agricoltura di montagna. L'importanza di queste misure è direttamente proporzionale all'ampia superficie sulle quali sono ricadute. La valutazione *ex post* ha evidenziato che circa il 62% delle domande ammesse a finanziamento (corrispondente a circa il 35% del costo pubblico) è stato finalizzato direttamente al miglioramento o alla conservazione dell'ambiente. Della restante parte di domande il 27% (pari al 16% delle risorse finanziarie) ha consentito effetti positivi indiretti sull'ambiente, soprattutto in termini di mantenimento del presidio umano nei territori svantaggiati.

Per quanto concerne l'iniziativa Interreg, si evidenzia che sia il programma Italia-Francia sia quello Italia-Svizzera prevedevano assi e misure esplicitamente indirizzate ai temi ambientali. Sono stati attuati progetti che vanno dalla protezione della biodiversità allo sviluppo e alla tutela dei pascoli, dalle diverse forme di turismo sostenibile alla razionalizzazione delle risorse idriche, dall'utilizzo sostenibile dei boschi sino a comprendere interventi di difesa del territorio e di riqualificazione ambientale di infrastrutture (ad esempio tratti autostradali).

Tra le politiche di notevole peso finanziario e realizzativo nel periodo considerato, effetti ambientali rilevanti possono essere ricercati anche all'interno degli Accordi di Programma Quadro. In particolare, sul tema delle risorse idriche sono stati promossi in Piemonte 6

¹⁰ La VAS si presenta come un processo sistematico finalizzato a valutare le ricadute ambientali di politiche, piani ed azioni nell'ambito dell'intero percorso attuativo, sin dalle fasi iniziali del processo decisionale. L'iter di attuazione del Programma Olimpico è diventato così oggetto di valutazione di tutte le fasi che lo caratterizzano attraverso la messa a punto di strumenti di pianificazione e linee guida strategiche, attività di monitoraggio e di specifici programmi di tutela ambientale.



APQ per l'ammontare di 65,8 Meuro di spesa pubblica nelle aree montane; per la difesa del suolo 3 APQ con risorse pari a 87,6 milioni di euro.

Pari opportunità

Dal punto di vista della promozione delle pari opportunità di genere, le politiche inserite nel quadro analitico adottato dallo studio non sono specificamente mirate a creare, in modo diretto, effetti positivi. Inoltre, quando sono state eseguite attività di valutazione *ex post* che hanno tenuto conto del tema delle pari opportunità (come nel caso dei programmi comunitari), è emerso che nel complesso le modalità di impostazione della strategia e delle misure, così come dei criteri selettivi dei bandi, non hanno tenuto in particolare considerazione la necessità di favorire la pari opportunità di genere.

È tuttavia possibile individuare specifiche linee di intervento e progetti che possono avere avuto effetti diretti positivi, ad esempio introducendo elementi di premialità rispetto ai progetti presentati da donne o contrastando le difficoltà di inserimento delle donne nei diversi settori economici. Sotto quest'aspetto, si trovano elementi interessanti nell'ambito di Leader+ e Interreg. Tra i progetti finanziati nell'ambito dell'iniziativa Interreg si segnalano per la particolare rilevanza in termini di pari opportunità il programma GenderAlp! che propone una serie di strategie nei processi e nelle decisioni amministrative per ottimizzare il *mainstreaming* di genere e il progetto WOMEN-ALPnet volto a contrastare le difficoltà occupazionali delle donne residenti in zone rurali perialpine e in aree alpine svantaggiate.

Le pari opportunità di genere, così come quelle riferite ad altre categorie come i giovani o le persone affette da disabilità, possono essere sostenute anche in modo indiretto, soprattutto attraverso lo sviluppo e il rafforzamento di servizi essenziali che possono facilitare la conciliazione delle attività di cura familiare con il lavoro. Questo aspetto è di importanza particolare nelle aree montane, dove spesso è carente la dotazione di servizi destinati alle famiglie e a singole categorie di utenti, dai bambini in età scolare agli anziani.

Sotto questo profilo, possono avere avuto effetto positivo innanzi tutto le politiche a regia regionale indirizzate allo sviluppo dei servizi locali, dagli interventi volti a favorire la gestione associata a quelli sull'offerta scolastica, passando per le azioni di contrasto alla desertificazione commerciale e comprendendo anche l'implementazione della rete internet a banda larga. Al tempo stesso, sforzi nella direzione di sviluppare e rendere operativi nuovi tipi di servizio orientati ai fabbisogni della popolazione e di specifiche categorie di residenti delle aree montane si possono riscontrare all'interno dei programmi Leader+ e Interreg.



8. CONSIDERAZIONI VALUTATIVE

Un supporto straordinario

Il periodo 2000-2006 si è caratterizzato per la sua straordinarietà e per la notevole robustezza del supporto pubblico indirizzato alle aree montane piemontesi, grazie soprattutto all'evento olimpico che ha apportato ampie risorse finanziarie (quasi metà del totale considerato nello studio) e ha catalizzato una parte rilevante degli interventi infrastrutturali e turistici realizzati con risorse nazionali e regionali. Considerevoli risorse, inoltre, sono derivate dai programmi legati ai fondi strutturali europei, in particolare il DOCUP FESR e il PSR (che attinge al FEASR). Questi pochi elementi permettono di definire come "stagione irripetibile" il periodo 2000-2006, soprattutto tenuto conto della contrazione di risorse nazionali e regionali avvenuta negli ultimi anni, in seguito al presentarsi della crisi economica a partire dal 2008. Questi elementi rafforzano l'utilità di una valutazione trasversale retrospettiva, che ha permesso di ricostruire il quadro complessivo per tenerne conto nell'attualità e per il futuro.

Frammentazione ed eterogeneità

Lo studio ha evidenziato, in primo luogo, la grande frammentazione ed eterogeneità dell'intervento regionale, confermando l'assenza di un'impostazione strategica complessiva. Si può parlare in realtà di filoni di intervento paralleli, anche se in parte complementari, operati da altrettanti poli decisionali. All'interno di questi filoni è peraltro evidente un "nociolo duro" di linee d'intervento con forte caratterizzazione montana – facente capo all'allora specifico Assessorato alla Montagna e alla relativa Direzione regionale – derivante sostanzialmente dalla sommatoria di quanto previsto dalla legge quadro sulla montagna (l.r. n. 16/99), dal programma Leader+, dall'attuazione di alcune misure del PSR riservate alle foreste e alle aree montane e da alcuni progetti Interreg a regia regionale.

Soprattutto opere pubbliche e infrastrutture

Il miglioramento della dotazione infrastrutturale delle aree montane è stato il principale risultato, in termini quantitativi, del complesso agire delle politiche analizzate. Si è trattato nel complesso di una "politica dei contenitori" (aree attrezzate per l'insediamento d'impresе, strade, interventi sul patrimonio storico-architettonico, impianti sportivi, strutture ricettive) che ha portato a realizzazioni di notevole impegno economico ma molto spesso "sconnesse" tra loro e non perfettamente calate rispetto ai fabbisogni locali e alle effettive opportunità di utilizzo futuro. Questa particolare stagione, quindi, lascia sul territorio montano della nostra regione una notevole quantità di opere ma rimanda al periodo successivo alcuni importanti problemi, quali il completamento dei lavori ancora da concludere, le difficoltà di gestione e di sostenibilità economica di importanti realizzazioni (dagli impianti sportivi olimpici ai grandi contenitori culturali), la necessità di collegare tra loro numerosi interventi che, pur riconducibili a indirizzi comuni, sono stati evidentemente sviluppati in modo autonomo gli uni dagli altri.

Questo esito è in parte da attribuire alla natura intrinseca delle politiche prevalenti. Ad esempio i programmi comunitari consentono il finanziamento degli interventi strutturali ma escludono pagamenti relativi alle spese di funzionamento e manutenzione degli stessi. Gli interventi olimpici sono stati invece programmati e attuati sotto l'impellenza di scadenze inderogabili, anche in questo caso privilegiando gli sforzi realizzativi rispetto a un'accorta programmazione degli utilizzi futuri. I consistenti investimenti nelle strutture turistiche non sembrano basati su un'attenta analisi della domanda e dei fabbisogni. Al tempo stesso, si



può dire che questo effetto è stato accentuato dal fatto che le problematiche relative al funzionamento di strutture e servizi, in assenza di un quadro programmatico sufficientemente ampio e consapevole, non sono state completamente accolte e sostenute da risorse specifiche regionali.

Distribuzione territoriale disomogenea

La distribuzione territoriale delle risorse, in termini complessivi, è stata disomogenea, soprattutto per la forte concentrazione territoriale dei fondi olimpici che, come atteso, hanno privilegiato l'Alta Valle di Susa (dove si è riversato il 29% della spesa pubblica complessiva) e, in misura più contenuta ma comunque elevata, in Valle Chisone e Germanasca.

Escludendo dal computo gli investimenti olimpici, la distribuzione è risultata più omogenea, pur mantenendo apprezzabili differenze tra le varie aree. Lo studio suggerisce che i territori abbiano seguito diversi modelli di comportamento, o siano caratterizzati da una diversa capacità di attrazione, nei confronti dei finanziamenti erogati attraverso le politiche pubbliche. In termini generali, e con la prevedibile eccezione delle vallate olimpiche, la distribuzione delle risorse tende a concentrarsi nelle aree con i fabbisogni più acuti o in quelle che mostrano una capacità di diversificare le fonti del supporto pubblico e di capitalizzare la capacità di attivazione e di aggregazione degli attori locali. Nonostante le limitazioni prima esposte, la distribuzione locale delle risorse ha mostrato nel suo complesso un apprezzabile grado di coerenza rispetto ai fabbisogni prevalenti delle aree montane.

Prevale l'approccio "dall'alto" ma con interessanti eccezioni

Trattando degli aspetti di *governance* e di integrazione tra politiche, l'analisi ha mostrato il prevalere dei modelli di tipo gerarchico *top-down* a forte controllo centrale (ad esempio per le opere olimpiche e infrastrutturali ma anche nel caso di interventi settoriali, come quelli destinati all'agricoltura e alla ricettività turistica), mentre solo una parte relativamente contenuta di risorse è stata destinata a tipologie di intervento che prevedono espressamente un approccio "*dal basso*" (come nel caso degli Ecomusei o Leader) o comunque attraverso una relazione attiva e virtuosa tra amministrazione regionale ed enti locali (come avvenuto ad esempio per la realizzazione delle piccole infrastrutture rurali o per lo sviluppo dei servizi essenziali).

Se, generalmente, i diversi programmi d'intervento hanno agito in modo indipendente gli uni rispetto agli altri, ricalcando l'approccio settoriale che deriva dalla frammentazione delle competenze all'interno dell'ente regionale, sono state individuate interessanti eccezioni. Nell'attuale Direzione opere pubbliche, difesa del territorio ed economia montana e foreste, sono presenti modelli organizzativi in grado di supplire, almeno in parte, alla carenza di integrazione tra le politiche, finalizzando l'uso di più strumenti verso obiettivi strategici quali, ad esempio, la valorizzazione di un patrimonio (gli alpeggi) o la riduzione della marginalità attraverso lo sviluppo dei servizi essenziali.

I territori sanno ricomporre risorse e strumenti in base ai loro bisogni

L'analisi dei casi esemplari ha permesso di evidenziare come, a livello locale, gli attori siano spesso in grado di utilizzare le opportunità fornite da diversi strumenti, anche di tipo *top-down*, assemblandoli all'interno di una strategia di sviluppo costruita dal basso attraverso una qualche forma di partenariato. In questo modo avviene una ricomposizione di quanto è invece frammentato nelle singole politiche settoriali.



Nei casi esaminati quasi mai una singola tipologia di risorsa tra quelle fondamentali (la conoscenza, la politica, la competenza amministrativa, i finanziamenti pubblici) si presenta come nettamente prevalente sulle altre, caratterizzando in modo univoco il percorso progettuale e attuativo. Si assiste invece a una combinazione delle diverse risorse che, secondo il momento, entrano in gioco in modo e misura differente. I casi analizzati mostrano un percorso articolabile in fasi abbastanza definite. Tra queste, spiccano per importanza la fase di “preparazione” soprattutto per quanto concerne lo sviluppo di conoscenza e il coinvolgimento della società locale, e la creazione del partenariato, cioè la composizione degli interessi locali in una rete operativa in grado di contribuire attivamente al progetto e alla sua realizzazione; queste fasi sono quelle che valorizzano il capitale sociale di un territorio e che possono anche concorrere ad alimentarlo.

I progetti analizzati tendono a collocarsi all'interno di percorsi di sviluppo locale di medio-lungo periodo, iniziati prima del periodo di programmazione 2000-2006 e proseguiti anche dopo. Questi percorsi si avviano talora spontaneamente e prendono forma di progetti concreti man mano che gli attori locali ne individuano il potenziale e si organizzano per trovare le risorse necessarie alla loro attuazione. Un ruolo essenziale spetta al soggetto che assume il ruolo di “agenzia”, cioè di attore che promuove il progetto, si adopera per la costruzione del partenariato, mette a disposizione le competenze tecniche e amministrative per affrontare la fase realizzativa.

La necessità di coordinamento

Sia dall'analisi generale che dai casi esemplari è emersa l'utilità di un ente intermedio, radicato localmente, che sia in grado di percepire i fabbisogni, di superare i limiti della polverizzazione amministrativa tipica dei contesti montani e di trovare mezzi e strumenti per soddisfarli, anche dialogando con le entità amministrative di ordine superiore. Il ruolo di agenzia di sviluppo può essere giocato da una Comunità Montana, un GAL Leader, un Ecomuseo, un Parco, una qualsiasi forma consortile tra enti locali. Al tempo stesso, è anche evidente il rischio di sovrapposizione di ruoli quando tutte le tipologie di agenzia sono presenti sul territorio, e di ridondanza e frammentazione di iniziative se questi soggetti si impegnano attivamente ma senza un coordinamento. Infatti, frammentazione e integrazione incompleta sono caratteristiche che si incontrano anche osservando le politiche dal punto di vista locale. Questi aspetti non riguardano solamente le linee di intervento settoriali che, soprattutto quando sono rivolte direttamente alle imprese, tendono spesso a una certa polverizzazione. Politiche non settoriali quali Interreg, Leader ed Ecomusei hanno stimolato la realizzazione di una vasta gamma di progetti che, tuttavia, mostrano difficoltà a essere replicati, estesi ad aree più vaste e a operare “in rete”, rischiando di ricadere nell'estemporaneità. Una chiave di lettura è quella dei “numeri primi”, che non si prestano a operare agevolmente con gli altri. Questo non significa che il giudizio sia negativo, anzi l'esame dei casi esemplari, così come la lettura dei documenti di valutazione dei programmi comunitari, ha permesso di evidenziare l'enorme importanza dei meccanismi di progettualità dal basso. Quello che si vuole sottolineare è il pericolo che i singoli progetti si presentino come monadi. Al tempo stesso, una delle sfide dei prossimi anni può essere individuata nella capacità di mettere in rete e valorizzare nel modo più integrato possibile la molteplicità di interessanti realizzazioni che sono state sinora prodotte. Si tratta di una questione di carattere generale, che riguarda il complesso delle politiche regionali, anche se nel contesto montano assume una rilevanza particolare.





9. UNO SGUARDO ALLA PROGRAMMAZIONE 2007-2013 E OLTRE

In sede conclusiva dello studio e tenendo conto della necessità di formulare alcune raccomandazioni, è opportuno un richiamo alla situazione che si è delineata cinque anni dopo il termine della programmazione analizzata (2000-2006) e in prossimità del termine della programmazione in corso (2007-2013). È anche opportuno tenere conto che l'Unione Europea ha individuato le priorità del prossimo ciclo, quello che farà riferimento agli anni 2014-2020.

Meno risorse, più metodo

I due periodi 2000-2006 e 2007-2013 differiscono profondamente l'uno dall'altro. Un primo essenziale elemento di differenza è costituito dall'assenza di un grande catalizzatore come le Olimpiadi Invernali 2006, da cui consegue una disponibilità di risorse pubbliche nettamente inferiore e la mancanza di un riferimento strategico e operativo dominante. Al tempo stesso, il periodo corrente si caratterizza anche per la necessità di farsi carico dell'eredità dell'evento olimpico, in particolare della manutenzione, del riutilizzo e della completa valorizzazione delle opere realizzate.

In secondo luogo, la programmazione 2007-2013 si distingue dalla precedente per l'impostazione maggiormente strategica, perlomeno in termini generali. L'elemento qualificante della programmazione in corso, infatti, è la centralità del raccordo tra le strategie europee, nazionali e regionali, finalizzata alla strutturazione di una Politica Regionale Unitaria. Quest'ultima è volta a far sì che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, con particolare riferimento a quelli che presentano squilibri di tipo economico-sociale. Coerentemente con tale assunto, proprio lo sviluppo sostenibile delle aree montane rappresenta una delle priorità verso le quali sono state indirizzate le risorse della programmazione unitaria 2007-2013 della Regione Piemonte.

Dal QSN al DUP

Per agevolare l'integrazione tra politiche europee e nazionali e per assicurare un adeguato collegamento con il livello regionale, è stata predisposto, di concerto con Regioni e Ministeri, un Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (QSN), all'interno del quale sono stati identificati i macro-obiettivi e le priorità di intervento della Politica Regionale Unitaria¹¹.

Al termine di un percorso di analisi e messa a punto di strategie iniziato nel 2005¹² quando apparvero le prime linee guida comunitarie, e successivamente dell'approvazione del QSN, nel 2008 la Regione Piemonte si è dotata del DUP (Documento Unitario di Programmazione). Tale documento, di cui non esisteva un omologo nel periodo di programmazione 2000-2006, costituisce in ambito regionale la declinazione programmatico-operativa della Politica Regionale Unitaria. Il DUP ha delineato lo scenario di riferimento per gli obiettivi della politica regionale, individuando le linee di intervento per attuare le strategie e predisporre il quadro finanziario entro il quale operare.

¹¹ Il QSN, approvato dalla Commissione Europea nel luglio 2007, è il documento di indirizzo strategico che enuncia priorità e regole relativi all'intera politica regionale di sviluppo, sia quella di impianto comunitario (finanziata attraverso i fondi strutturali FESR, FSE, FEASR), sia quella di origine nazionale (che si avvale delle risorse FAS, il fondo nazionale per le aree sottoutilizzate).

¹² Il percorso inizia con la redazione del DSR, il Documento Strategico Preliminare Regionale, approvato nell'ottobre 2005, che definisce gli assi strategici dello sviluppo regionale per il periodo 2007-2013. Prosegue con il DPSO, il Documento di Programmazione Strategico Operativa, approvato nel dicembre 2006, che stabilisce gli indirizzi per la programmazione integrata dei fondi europei, nazionali e regionali nell'ambito della politica di coesione regionale per il periodo 2007-2013. Si conclude quindi con l'approvazione, nel luglio 2008, del DUP, il Documento Unitario di Programmazione.



Il DUP 2007-2013 si compone di quattro assi (articolati in 15 linee regionali di intervento), inseriti in un quadro sinergico. Al suo interno ciascuno degli interventi regionali a sostegno delle aree montane ascrivibili alla Politica Regionale Unitaria 2007-2013 concorre alla realizzazione dei due macro obiettivi strategici “Tutela del territorio” e “Riduzione della marginalità e creazione di occasioni di sviluppo”. L’impegno della Regione Piemonte a sostegno delle aree montane diventa quindi più esplicito, testimoniato dalla collocazione di questo tema tra le priorità della programmazione 2007-2013 e dalla molteplicità di strumenti legislativi e programmatici che l’ente regionale ha adottato per affrontare le diverse problematiche connesse allo sviluppo dei territori montani.

Sottoponendo il DUP a un’analisi critica, si nota tuttavia che le linee d’intervento rivolte alla montagna derivano da una giustapposizione a posteriori di scelte già effettuate settorialmente nell’ambito dei principali programmi, più che nascere da una selezione preliminare ad essi¹³. Nonostante l’avvio di una cabina di regia nella fase iniziale del percorso di programmazione e la redazione dei documenti strategici preliminari (DSR e DPSO) avessero inaugurato un nuovo approccio di dialogo e coordinamento tra le Direzioni regionali, l’esito del DUP si è quindi dovuto scontrare con alcune difficoltà oggettive, quali la settorialità dell’operare della Regione Piemonte, evidenziata nei capitoli precedenti, che non è venuta meno anche nel periodo di programmazione in corso, o ancora l’emergere dei vincoli che derivano dai regolamenti comunitari, che ad esempio hanno reso pressoché impossibile ottenere un’integrazione effettiva tra i programmi FESR e FSE rispetto al Programma di Sviluppo Rurale, operazione altamente auspicabile nel caso degli interventi rivolti alle aree montane.

La crisi e i “tagli”

Una criticità notevole si è presentata sotto forma di riduzione di risorse disponibili. Se il quadro di programmazione finanziaria unitario delle risorse 2007-2013 prevedeva un budget complessivo di oltre 4,3 miliardi di euro (compresivi delle risorse FEASR) la crisi economica attuale ha richiesto la decurtazione o il blocco di parte delle risorse nazionali.

A questo si aggiungono i cospicui tagli del bilancio regionale a causa della riduzione dei trasferimenti statali (tagli che potrebbero diventare più incisivi a causa delle nuove manovre di riduzione della spesa pubblica), il progressivo azzeramento dei trasferimenti nazionali alle Comunità Montane e una riforma regionale di queste ultime (scese da 48 a 23 unità) che ha modificato la natura delle stesse ed allargato l’area di influenza ed il bacino di ognuna. A ciò bisogna sommare il generale impoverimento delle amministrazioni locali, derivante anch’esso dai minori trasferimenti e dalla riduzione dei gettiti fiscali a causa della crisi.

Nonostante l’apprezzabile spunto iniziale di tipo strategico, la differenza tra i due cicli di programmazione si configura, dunque, come stridente sia in termini di risorse disponibili che di strumenti che vengono a mancare.

Inoltre, la crisi economica tende a ridurre la propensione delle imprese ad investire a causa degli orizzonti di mercato incerti, degli ampi margini di capacità produttiva inutilizzata e del ridursi delle risorse proprie. Unitamente all’irrigidimento del mercato del credito, questi elementi possono indebolire le politiche settoriali rivolte alle imprese, almeno sino a quando la ripresa economica non sarà robusta e diffusa, cosa che non sembra destinata ad avvenire a breve termine.

¹³ In Piemonte, il ruolo di documento-guida per l’impostazione strategica dei programmi dei fondi europei è stato di fatto svolto dal DPSO. Peraltro il DUP è stato redatto e approvato in un periodo in cui il percorso di impostazione dei singoli programmi comunitari era già molto avanzato quando non concluso.



Prevalgono i fondi comunitari

Diversamente dal ciclo 2000-2006, quando a pesare per più della metà dei finanziamenti sono state le risorse nazionali, l'attuale ciclo di programmazione si basa quindi quasi esclusivamente su politiche comunitarie, le quali si reggono su procedure complesse e che talora mettono a dura prova l'efficienza gestionale delle amministrazioni: un esempio significativo è dato dal PSR 2007-2013¹⁴ che ha mostrato sino alla metà del 2010 una *performance* di spesa molto bassa e nettamente inferiore rispetto al programma precedente. Anche Leader, diventato un asse del PSR, mostra una maggiore difficoltà di attuazione rispetto alla precedente formula, quando si trattava di un programma indipendente.

La strategia europea 2020

La situazione sopra descritta implica che le scelte ancora possibili sulla programmazione attuale sono piuttosto limitate, soprattutto nel caso in cui le risorse del FAS non si rendano prontamente disponibili. Al tempo stesso emerge la necessità di agire nella scelta degli orientamenti per l'attuazione del ciclo di programmazione futura in maniera oculata e selettiva. Si profila, a questo punto, quanto mai necessario scegliere con attenzione le priorità e gli interventi da realizzare, cercando di favorire un utilizzo realmente integrato delle risorse e una partecipazione allargata e attiva dei territori.

Preso atto di tutto ciò, è necessario gettare sin da ora uno sguardo al “dopo 2013”. Lo scenario nazionale e locale, in quest'ottica futura, non è ancora decifrabile, così come sono ancora incerti i tempi e i modi di uscita definitiva dalla crisi economica. Dall'Unione Europea, tuttavia, arrivano alcune indicazioni generali su quella che sarà la strategia comunitaria al 2020, che sostituirà l'attuale strategia di Lisbona. Come già avvenuto in passato, dai criteri generali individuati dall'Unione Europea discenderanno le linee guida per l'impostazione delle politiche regionali e le priorità da perseguire con i fondi strutturali. Secondo la Commissione Europea, la strategia Europa 2020 deve essere incentrata su tre priorità:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione, che favorisca la coesione economica, sociale e territoriale.

Questi principi generali sembrano prospettare un approccio favorevole per le zone montane. In particolare, la priorità della crescita sostenibile, che include al proprio interno la lotta al cambiamento climatico e la produzione di energia da fonti rinnovabili, la protezione della biodiversità, la tutela delle acque, può rappresentare una grande opportunità per la montagna, l'ambito territoriale in cui maggiormente si concentrano le risorse che possono contribuire all'assorbimento del carbonio (prati e boschi), alla produzione di energie rinnovabili (biomasse e acqua), a predisporre un sistema integrato della gestione delle risorse idriche, alla tutela delle specie selvatiche attraverso l'elevata presenza di ambienti naturali e seminaturali. Ancora in un'ottica di economia “verde”, le aree montane si prestano particolarmente ad accogliere le nuove forme di turismo orientate alla natura, che tra l'altro sono quelle che fanno registrare il più elevato tasso di crescita e che possono adeguatamente integrare l'offerta tradizionalmente basata sullo sci invernale, ampliando le aree e le stagioni interessate. Al tempo stesso, anche la valutazione ha mostrato come la conoscenza sia un fattore essenziale dei casi di successo e, in generale,

¹⁴ Rapporto di Valutazione Intermedia del PSR 2007-2013 della Regione Piemonte. NUVAL della Regione Piemonte, dicembre 2010.



delle buone prassi progettuali e realizzative. L'impostazione dello sviluppo in termini inclusivi e su base territoriale è quanto di più necessario per le nostre montagne, che presentano una situazione sociale fragile e necessitano di politiche concepite soprattutto in relazione ai bisogni e alle opportunità delle singole aree.

Alcune importanti informazioni sono già disponibili per quanto riguarda la PAC, politica agricola comune dell'Unione Europea, che comprende anche la branca destinata allo sviluppo rurale. La Commissione Europea ha avviato un percorso di profonda riforma, che si rispecchierà con una redistribuzione delle risorse tra i paesi membri e, soprattutto, in una riduzione del budget complessivo della PAC. La riforma, inoltre, dovrebbe comportare una maggiore integrazione tra i programmi di sviluppo rurale e le altre politiche comunitarie e prevedere una ripartizione del sostegno all'agricoltura più equilibrato in favore delle aree agricole svantaggiate e delle modalità produttive più sostenibili, che spesso sono caratteristiche delle aree montane.



10. RACCOMANDAZIONI

Giunto al termine, il percorso di analisi e valutazione delle politiche regionali indirizzate alle aree montane del Piemonte permette di proporre una serie di raccomandazioni, orientate alla conclusione del ciclo di programmazione attuale e all'impostazione del prossimo ciclo 2014-2020. Data la natura trasversale della valutazione, le raccomandazioni non entrano nel merito delle singole politiche ma si indirizzano verso temi di carattere generale.

Le raccomandazioni tengono innanzi tutto conto del fatto che le risorse pubbliche destinate alle aree montane nel ciclo di programmazione attuale e in quello futuro sono e saranno decisamente inferiori rispetto a quelle del periodo 2000-2006. Al tempo stesso si dovrà tenere conto di quanto già realizzato ma ancora da valorizzare completamente, da un lato, e dell'inevitabile maggiore selettività da adottare per le future scelte. Altri aspetti importanti riguardano la necessità di affrontare la frammentazione amministrativa e di mettere a punto un adeguato meccanismo di coordinamento tra l'azione regionale e quella degli attori territoriali, oltre che di prevedere diffusamente azioni di monitoraggio e valutazione che permettano di avere informazioni utili a guidare le strategie future.

Elaborare una strategia ampia e condivisa per la montagna piemontese

Lo studio ha evidenziato che nell'ambito della Regione Piemonte, pur in presenza di deleghe politiche e di strutture amministrative dedicate allo sviluppo della montagna, e nonostante l'impegno di queste nel definire e attuare quello che si può definire il "nocciolo duro" di una politica per la montagna, è sinora mancata una strategia coordinata e di ampio respiro in grado di coinvolgere anche quegli ambiti di intervento che appartengono a Direzioni regionali diverse ma che sono essenziali per un disegno realmente completo (ad esempio il turismo, l'artigianato, le PMI, la cultura, l'agricoltura). Anche il dialogo centro-periferia è a volte debole e dovrebbe essere rafforzato.

La prima raccomandazione consiste quindi nel suggerire alla Regione Piemonte di avviare un percorso istituzionale che porti a definire una nuova politica per la montagna. I principi essenziali che dovrebbero ispirare questo percorso sono la partecipazione attiva degli attori regionali e locali pubblici e privati, la sussidiarietà, la sostenibilità non solo ambientale ma anche finanziaria e sociale delle linee di intervento previste, la fondatezza attraverso l'utilizzo delle conoscenze derivanti dalla ricerca e dalla valutazione.

Un'occasione propizia può essere l'approssimarsi del ciclo di programmazione 2014-2020 dei fondi strutturali europei. L'esperienza suggerisce che nel momento in cui le politiche comunitarie iniziano a prendere forma attraverso la presentazione delle bozze regolamentari (il che avviene in genere un paio d'anni prima dell'avvio del nuovo ciclo attuativo) le pressioni dei gruppi d'interesse e la necessità di procedere rapidamente alla stesura dei documenti d'indirizzo concedono poco spazio all'analisi e alla discussione aperta e partecipata. L'avvio di un percorso di discussione sulla futura politica per la montagna del Piemonte, quindi, dovrebbe avviarsi il più presto possibile. La strategia, facendo tesoro dello sforzo metodologico su cui si è basata la programmazione 2007-2013, dovrebbe comprendere il principio fondamentale che i fabbisogni e le opportunità sono molto differenziati nelle diverse aree montane piemontesi e che le politiche dovrebbero essere il più possibile modulabili a scala locale, valorizzando la capacità dei territori di esprimere una specifica progettualità e di combinare le risorse in sua funzione.



Le informazioni disponibili sulla politica strutturale europea 2014-2020 prevedono che gli Stati (e le Regioni) mettano a punto di un quadro strategico comune a tutti i Fondi, compreso quello dedicato allo sviluppo rurale, che nei cicli precedenti operava invece in modo indipendente. Anche le regole attuative dovrebbero essere uniformate, facilitando l'integrazione dei diversi programmi. Le prime indicazioni sulla politica di coesione 2014-2020 ribadiscono il forte rilievo che l'Unione Europea ha assegnato alla produzione di energie rinnovabili e all'efficienza energetica, alla competitività delle piccole e medie imprese, all'innovazione. È riconfermata anche la presenza dell'obiettivo della cooperazione transfrontaliera, che ha generato le iniziative Interreg. La politica di sviluppo rurale, inoltre, potrà prevedere nei PSR la presenza di sottoprogrammi tematici, ad esempio per le aree svantaggiate.

In linea generale, quindi, questi elementi sembrano favorire una programmazione strategica regionale adatta alle esigenze e alle opportunità delle aree montane, attorno alle quali costruire sinergie tra i vari strumenti.

Adottare un approccio selettivo basato su alcune priorità

La riduzione delle risorse finanziarie e la necessità di evitare interventi ridondanti e difficoltosi da sostenere nel tempo, suggeriscono chiaramente che la futura strategia regionale per la montagna debba essere selettiva e basata su alcune priorità.

Innanzitutto è necessario individuare le politiche irrinunciabili, senza le quali si rischia di compromettere il futuro di questi territori e di vanificare gli sforzi, anche ingenti, sinora fatti. Tra queste si ritiene di indicare la tutela del territorio e, soprattutto, il mantenimento e lo sviluppo dei servizi essenziali per la popolazione. In quest'ultimo ambito, come emerso dall'analisi dei casi esemplari, va salvaguardata e sviluppata l'esperienza delle strutture della Regione Piemonte che hanno mostrato di operare con una notevole capacità di combinazione di risorse e di dialogo tra enti centrali e rappresentanze locali, puntando a individuare, di volta in volta, le soluzioni ottimali.

È soprattutto nella componente "sviluppo" delle politiche che si dovrà esercitare la selettività. Un primo indirizzo giunge dalla strategia Europa 2020, che pone una particolare enfasi sul settore energetico, sull'innovazione e sulla competitività delle PMI. L'opportunità è di cogliere questi indirizzi per puntare maggiormente sulle risorse proprie della montagna quali le acque, le foreste, il patrimonio ambientale e culturale. La sfida è utilizzare queste risorse in modo sostenibile, facendo in modo che rimanga sul territorio una parte consistente del valore realizzato.

Inoltre, prima di mettere in campo nuove opere importanti, è consigliabile provvedere al completamento e alla valorizzazione della grande quantità di realizzazioni effettuate negli anni precedenti. L'analisi ha mostrato quanto è stato fatto dal punto di vista infrastrutturale, delle dotazioni turistiche, della riqualificazione del territorio. Tuttavia molte opere sono incomplete o sottoutilizzate, basti pensare agli impianti olimpici, ai grandi beni culturali recuperati (ad esempio i forti militari) o al modesto tasso di utilizzo di molte strutture ricettive. In questo ambito rientra anche la necessità di considerare eventuali dismissioni e cambiamenti di destinazione d'uso per le opere che non sono risultate sostenibili dal punto di vista economico o operativo.

Superare la settorialità delle politiche e favorire il dialogo centro-periferia

Una criticità collegata ai punti precedenti è il modo di operare poco integrato delle diverse strutture (Settori, Direzioni) dell'ente regionale. Questo meccanismo è senz'altro funzionale alla programmazione e attuazione delle tradizionali politiche di settore (ne ottimizza l'efficienza) ma mostra i propri limiti rispetto alle politiche di vasto spettro come dovrebbe



essere quella per la montagna. Si è parlato nello studio di “politiche parallele” che non interagiscono tra di loro, di poli decisionali che agiscono separatamente. Questa settorialità dovrebbe essere superata non solo a livello di strategia generale ma anche valorizzando e riproducendo le esperienze interne all’amministrazione regionale che hanno mostrato di sapere affrontare le problematiche in modo integrato. A titolo di esempio, è possibile immaginare un più stretto legame tra le politiche turistiche con quelle culturali, di protezione dell’ambiente o agroalimentari. Possibili spazi si potrebbero trovare nel campo delle energie rinnovabili rispetto alle politiche forestali e agricole.

Anche la problematica dell’efficace dialogo centro-periferia è emersa con forza dall’analisi; la necessità di trovare soluzioni adatte alle esigenze dei singoli territori e di renderle sostenibili attraverso una calibrazione dei progetti rispetto alle situazioni locali, rende infatti indispensabile un elevato livello di raccordo tra la Regione, alla quale fanno capo gli indirizzi generali, e gli attori che operano sul territorio, che conoscono in modo approfondito le necessità e possono proporre soluzioni adeguate. In questa direzione, quindi, sono da sostenere le forme di coordinamento centro-periferia sia valorizzando le strutture regionali che maggiormente si sono caratterizzate per questo modo di operare, sia sostenendo le politiche che favoriscono la progettualità locale e spingono i territori ad aggregarsi.

Affrontare il nodo del riordino amministrativo locale

Il territorio montano è caratterizzato dalla presenza di un numero elevatissimo di piccoli Comuni. Questo assetto comporta grandi difficoltà nell’affrontare i problemi, perché i piccoli Comuni dispongono di poche risorse proprie. La frammentazione, inoltre, non è solo amministrativa ma anche politica e decisionale, fatto che può generare spinte localistiche e atteggiamenti conflittuali.

Al tempo stesso, nei territori montani sono attivi numerosi soggetti e partenariati che, a vario titolo, si occupano di sviluppo locale o di erogazione di servizi: dai Parchi agli Ecomusei, dai Consorzi e le Unioni di comuni ai GAL Leader. La ricerca ha mostrato come questi soggetti siano spesso portatori idee e di soluzioni innovative. Tuttavia ricoprono ruoli che in parte tendono a sovrapporsi e, soprattutto, hanno difficoltà a relazionarsi efficacemente tra loro.

Entrambi questi aspetti rimandano alla necessità di un coordinamento istituzionale locale. Poiché i fabbisogni e le opportunità sono diverse da zona a zona, la scala territoriale del coordinamento dovrebbe essere al massimo provinciale. Storicamente questo ruolo è posto in capo soprattutto alle Comunità Montane che in Piemonte, con la riforma del 2008, sono state ridotte di numero, ampliate come territorio e maggiormente finalizzate nel ruolo di agenzie di sviluppo.

La necessità impellente, dettata dalla crisi economica, di contenere la spesa pubblica sta stimolando, a livello nazionale e regionale, un acceso dibattito sulla riduzione dei “costi della politica”, all’interno del quale sono emerse proposte che puntano all’abolizione delle Comunità Montane, delle Provincie e alla fusione dei piccoli Comuni.

Tali proposte, tuttavia, si sono presentate più come interventi d’urgenza che come percorsi organici di riordino complessivo delle amministrazioni locali. Intervenire su un singolo elemento del quadro potrebbe portare a uno squilibrio difficile da gestire.

Ad esempio, all’abolizione delle Comunità Montane si può ragionevolmente rispondere, per quanto riguarda l’erogazione di servizi, con un potenziamento delle formule già utilizzate, come le Unioni di Comuni. Tuttavia si verrebbe a perdere il ruolo di agenzia di sviluppo e di soggetto di coordinamento sopra richiamato. Nel caso in cui anche le Provincie fossero



abolite, la distanza istituzionale tra i piccoli Comuni di montagna e l'ente regionale sarebbe difficile da colmare.

Si suggerisce quindi di avviare un percorso di riforma delle istituzioni locali che tenga conto delle specifiche necessità delle aree montane e che valuti attentamente tutte le problematiche in gioco, nell'ambito di un quadro complessivo e organico.

Favorire la creazione della conoscenza "localizzata" e del capitale sociale

La progettualità dei territori e le capacità attuative e amministrative locali possono essere "fertilizzati" attraverso politiche che sono in grado di "preparare" il territorio e di promuovere la costruzione di capitale sociale. L'analisi dei casi esemplari ha chiaramente confermato che i progetti di successo, cioè quelli correttamente bilanciati rispetto ai fabbisogni locali e con buona tenuta nel tempo, sono in genere inseriti all'interno di percorsi di sviluppo che nascono da una fase preparatoria, nella quale spiccano l'azione di riscoperta culturale, la costruzione di reti di partecipazione tra i cittadini, l'animazione territoriale. Questi meccanismi sono favoriti dalle politiche rivolte alla riscoperta delle radici culturali dei territori (tra cui il sostegno agli Ecomusei, alle iniziative legate alle minoranze linguistiche, ai musei e al recupero dei beni storico-architettonici) e da programmi, quali Leader e Interreg, PISL, PTI, che spingono gli attori locali ad approfondire la conoscenza del contesto, a formare partenariati e a produrre una progettualità specifica. Queste politiche "preparatorie" presentano un costo relativamente contenuto rispetto a quelle che puntano essenzialmente alla realizzazione di infrastrutture e agli aiuti alle imprese, ma possono costituire nel tempo una buona base per dare a queste ultime l'opportunità di essere concepite e attuate localmente con maggiore efficacia e sostenibilità.

La conoscenza, come risorsa essenziale per lo sviluppo, è anche presente all'interno dell'amministrazione regionale e locale. Lo studio ha evidenziato come le strutture e i funzionari si muovano spesso all'interno di un quadro di conoscenze implicito ma fondato su una corretta percezione delle problematiche e delle possibili soluzioni, creato attraverso l'esperienza che si viene ad accumulare all'interno delle strutture e delle singole persone, da un lato, e l'azione di "antenna" che queste strutture e persone svolgono quando operano in contatto con i diversi contesti locali. La formazione e trasmissione di questa conoscenza e la funzione di antenna territoriale sono elementi estremamente preziosi che vanno salvaguardati e incoraggiati, tenuto conto che richiedono anni per essere creati ma che, al tempo stesso, possono essere distrutti con estrema rapidità.

Migliorare e diffondere i sistemi di monitoraggio e valutazione

L'ampia attività di raccolta di informazioni e dati presso gli uffici regionali che sta alla base di questo studio ha evidenziato che, per la maggior parte delle politiche regionali, non esiste alcuna forma di valutazione. Il monitoraggio, quando presente, è spesso limitato alla semplice raccolta del numero di interventi e dei dati di spesa. Questi dati sono quasi sempre custoditi da singoli funzionari con modalità diverse da caso a caso e con elevati rischi di perdita per il *turnover* del personale o per incidenti di tipo informatico. La carenza di elementi di valutazione rende oggettivamente difficile, o perlomeno arbitrario, esprimere giudizi sull'esito di molte politiche e trarre insegnamenti per quelle future.

Un altro aspetto rilevante è che non di rado le politiche regionali non poggiano su un'analisi di contesto né sulla definizione di una strategia di intervento esplicita e collegata all'analisi. Questo limite è in parte temperato dall'esperienza e dalla conoscenza del personale regionale, come sopra ricordato, ma può condurre facilmente all'estemporaneità e alla scarsa efficacia degli interventi.



I Programmi europei, invece, sottostanno all'obbligo di attività di valutazione *ex ante*, monitoraggio e valutazione *ex post*; inoltre si basano su una strategia che deve essere coerente con una specifica analisi di contesto. Pur con le rigidità che spesso comportano le regole comunitarie, si tratta di un'impostazione che può portare grandi benefici per quanto concerne la progettazione delle politiche future e le modalità di relazione tra la Regione e gli altri soggetti portatori d'interesse.

Si raccomanda quindi di introdurre in tutte le politiche regionali un approccio che preveda, da un lato, l'esecuzione di un'analisi di contesto e di un'ipotesi di strategia da discutere con le parti interessate, dall'altro di prevedere un sistema di monitoraggio che, per quanto semplificato, possa permettere di esprimere una valutazione finale (efficienza ed efficacia della spesa, problematiche incontrate, soluzioni possibili) e soprattutto fungere da guida per gli sviluppi successivi. In questo ambito, che è di carattere trasversale all'operato della Regione nel suo complesso, sarebbe opportuno prevedere uno schema di raccolta delle informazioni e di rendicontazione omogeneo.





BIBLIOGRAFIA

AIMONE, S. e MULLER, L., Agenzia per i nuovi insediamenti montani. Sintesi degli studi preliminari, Torino, IRES Piemonte, Contributi di ricerca, 193/2006.

AIMONE, S. (a cura di), Sistema agroalimentare, territorio e politiche di sviluppo rurale in Piemonte. Studi preliminari alla redazione del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte, Torino, IRES Piemonte, Quaderni di ricerca, 98, 2001.

AIMONE, S. (a cura di), Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte, Torino, IRES Piemonte, Quaderni di ricerca, 112, 2005.

BATZING, W., Le Alpi. Regione unica al centro d'Europa, Bollati Boringhieri editore, Torino, 2004.

BONDONIO, P., DANSERO, E., MELA, A. Olimpiadi, oltre il 2006, Roma Carocci Editore, 2004.

BONDONIO, P., DANSERO, E., GUALA, C., MELA, A., SCAMUZZI, S. A giochi fatti. Le eredità di Torino 2006. Roma Carocci Editore, gennaio 2007.

BURAN, P., AIMONE, S., FERLAINO, F., MIGLIORE, M.C., Le misure della marginalità – I fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi. Torino, IRES Piemonte, Working Papers 121 1998.

CIUFFINI, A. e CONTI, S. (coordinatori), Sui sentieri del commercio. Indagine conoscitiva sul piccolo commercio nei centri minori delle comunità montane piemontesi, Dipartimento Interateneo Territorio-Osservatorio regionale del commercio, Torino, 2002.

CRESCIMANNO A., FERLAINO F., ROTA F., La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali. IRES Piemonte, 2010.

DAX, T., The impact of EU policies on mountain development in Austria, paper presentato Regional Studies Association – International Conference Europe at the Margins: EU Regional Policy, Peripherality and Rurality 15-16 April 2004 Angers, France.

DE VARINE, H., Le radici del futuro. Il patrimonio culturale al servizio dello sviluppo locale, Bologna, CLUEB, 2005.

FERLAINO, F. (a cura di), Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte 2008, Torino, IRES Piemonte, StrumentIRES, 12, 2009.

FORMEZ, La governance locale. Linee guida per le Comunità montane, Roma, novembre 2005.

GAMBINO, R., MONDINI, G., PEANO, A. Le olimpiadi per il territorio. Monitoraggio territoriale del Programma olimpico Torino 2006, Il Sole 24 Ore, Milano, 2005.

IRES Piemonte, IPLA Spa, Effetti rurali – Sintesi della valutazione ex-post del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte, Torino, IRES Piemonte, StrumentIRES, 13, 2009.

IRES Piemonte, Finpiemonte Spa, Arpa, CSI (a cura di), Progetto Regionale Sistema Neve. Rapporto finale, Torino, 2009.

LASANTA, T. E MARIN-YASELL, M.L., "Effects of European Common Agricultural Policy and Regional Policy on the Socioeconomic Development of the Central Pyrenees, Spain" in Mountain Research and Development, vol. 27, n. 2, may 2007.

MARTINI, A., ROMANO, B. E STRADA, G., Un'analisi critica dell'implementazione dei Progetti Integrati d'Area in Piemonte, Torino, 2006.

NORDREGIO, Mountain Areas in Europe: Analysis of mountain areas in EU member states, acceding and other European countries. Final report, European Commission contract No 2002.CE.16.AT.136, Stockholm, 2004.



PEROTTO, P., Le azioni di valorizzazione territoriale della Val di Susa: un quadro introduttivo, Omero, Torino, Working paper n. 4/2005.

REGIONE EMILIA ROMAGNA – Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici, Nati per combinazione. Risorse chiave e meccanismi generativi di beni pubblici locali nella montagna dell'Emilia Romagna, Bologna, s.d.

REGIONE LOMBARDIA – Consiglio Regionale – Servizio Valutazione Processo Legislativo e Politiche Regionali, La montagna lombarda nelle nuove zone omogenee e nel dibattito europeo, coll. Informativa Breve, n. 1/2009, Milano.

REGIONE PIEMONTE – Valorizzare le risorse della montagna: l'esperienza del progetto CAPACities, 2011.

REGIONE PIEMONTE – Osservatorio Regionale dell'Artigianato, Indagine sugli interventi di sostegno alle imprese artigiane in Piemonte, 2006.

REGIONE PIEMONTE – Direzione Opere Pubbliche, I lavori pubblici in Piemonte – Rapporto informativo, annate varie.

SEGRE, A., SCAMUZZI, S. Aspettando le Olimpiadi, Roma Carocci Editore, 2004.

SITI, L'eredità di un grande evento. Monitoraggio territoriale ex post delle Olimpiadi di Torino 2006, Torino, CELID, 2007.

VETTORETTO, L., "A Preliminary Critique of the Best and Good Practices Approach in European Spatial Planning and Policy-making", in Europe Planning Studies, vol. 17, n. 7, 2009.

Studi di valutazione

IRS – Valutazione indipendente, Rapporto di valutazione intermedia. PIC Interreg III A Italia Svizzera, Milano, dicembre 2003.

ECOTER srl – Valutazione indipendente, Rapporto tematico. Sviluppo locale e progetti integrati nel DOCUP 2000 2006 della Regione Piemonte, Roma, novembre 2005.

ECOTER srl – Valutazione indipendente, Rapporto tematico sulla qualità dei processi di governance del DOCUP Piemonte ob. 2 2000-2006, Roma, novembre 2005.

ECOTER srl – Valutazione indipendente, Aggiornamento della Valutazione Intermedia. DOCUP Piemonte ob. 2 2000-2006, Roma, dicembre 2005.

TEAM Srl, Apri Spa, Izi Spa – Valutazione indipendente, Rapporto di valutazione intermedia. Programma di Iniziativa Comunitaria Leader+ 2000-2006, Regione Piemonte, Torino, giugno 2004.

IRES Piemonte, IPLA spa – Valutazione indipendente – Rapporto di valutazione ex-post del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte, Regione Piemonte, Torino, dicembre 2008.

NUVAL Piemonte – Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 – Rapporto di valutazione intermedia, Regione Piemonte, Torino, dicembre 2010.



PRINCIPALI SIGLE E ACRONIMI UTILIZZATI

APQ	Accordo di programma quadro
CM	Comunità Montana
DPSO	Documento di programmazione strategico-operativa
DSR	Documento strategico regionale
DUP	Documento unico di programmazione della Regione Piemonte 2007-2013
DOCUP	Documento unico di programmazione 2000-2006 riferito al FESR
ICT	Information and communication technologies
FAS	Fondo aree sottoutilizzate
FEASR	Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
GAL	Gruppo di azione locale
NUVAL	Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici
MEURO	Milioni di euro
PIA	Piani integrati d'area
PISL	Programmi integrati di sviluppo locale
PMI	Piccole e medie imprese
PSR	Piano di sviluppo rurale 2000-2006 riferito al FEASR
QSN	Quadro strategico nazionale
UE	Unione europea





BIBLIOTECA – CENTRO DI DOCUMENTAZIONE



Orario: dal lunedì al venerdì ore 9.30-12.30
Via Nizza 18 – 10125 Torino
Tel. 011 6666441 – Fax 011 6666442
e-mail: biblioteca@ires.piemonte.it – <http://213.254.4.222>

Il patrimonio della biblioteca è costituito da circa 30.000 volumi e da 300 periodici in corso. Tra i fondi speciali si segnalano le pubblicazioni ISTAT su carta e su supporto elettronico, il catalogo degli studi dell'IRES e le pubblicazioni sulla società e l'economia del Piemonte.

I SERVIZI DELLA BIBLIOTECA

L'accesso alla biblioteca è libero.

Il materiale non è conservato a scaffali aperti.

È disponibile un catalogo per autori, titoli, parole chiave e soggetti.

Il prestito è consentito limitatamente al tempo necessario per effettuare fotocopia del materiale all'esterno della biblioteca nel rispetto delle vigenti norme del diritto d'autore.

È possibile consultare banche dati di libero accesso tramite internet e materiale di reference su CDROM.

La biblioteca aderisce a BESS-Biblioteca Elettronica di Scienze Sociali ed Economiche del Piemonte.

La biblioteca aderisce al progetto ESSPER.

UFFICIO EDITORIA

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno – Tel. 011 6666447-446 – Fax 011 6696012 –
E-mail: editoria@ires.piemonte.it

ULTIMI CONTRIBUTI DI RICERCA

OSSERVATORIO AGROALIMENTARE DEL PIEMONTE

L'agricoltura piemontese nel 2009

Torino, IRES, 2010, "Contributo di Ricerca" n. 240

OSSERVATORIO SULLA FORMAZIONE PROFESSIONALE - RAPPORTO 2010

La formazione professionale Regionale in piemonte (Anno 2009)

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 241

SILVIA CRIVELLO, LUCA DAVICO

Il sistema dei servizi educativi per le scuole del Piemonte

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 242

CRISTINA BARGERÒ, MAGDA ZANONI, RENATO COGNO

Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi 2009-2011

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 243

SERGIO CONTI E CARLO SALONE

Programmazione integrata e politiche territoriali

Profili concettuali, esplorazioni progettuali

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 244

MARCO ADAMO, STEFANO AIMONE, STEFANO CAVALETTI

L'agricoltura piemontese 2010

Dati, tendenze e prospettive tra le oscillazioni dei mercati e la riforma della PAC

Prospera - Osservatorio agroalimentare del Piemonte

Torino, IRES, 2011, "Contributo di Ricerca" n. 245

