

Comunità montane. Soggetti propulsori dello sviluppo o enti inefficaci?

Il lavoro si propone di analizzare il ruolo delle Comunità montane come soggetti propulsori dello sviluppo locale. Da alcuni anni il dibattito su questi enti coinvolge, a differenti livelli, sia le principali istituzioni e gli enti locali sia gli studiosi e gli operatori del settore. Le ragioni di tanto interesse sono molteplici. La legge finanziaria per il 2008 ha infatti profondamente modificato il ruolo e le funzioni delle Comunità montane al fine della loro razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica. In particolare, l'obbligo di esercitare le funzioni amministrative in maniera associata, che grava sui Comuni con popolazione fino ai 3.000 abitanti appartenenti o appartenuti a Comunità montane, pone questi enti di fronte alla necessità di riflettere concretamente sulla propria capacità di porsi al servizio dei territori su cui insistono. L'obiettivo del lavoro è dunque duplice. In primo luogo si rende necessario chiarire il ruolo, tuttora molto incerto, e le funzioni attuali delle Comunità montane oggi esistenti. In secondo luogo si tratta di ricostruire, attraverso la valutazione delle politiche, la funzionalità e l'efficienza dell'ente Comunità montana come strumento per la tutela e la valorizzazione della montagna. Un ulteriore piano di analisi consiste, inoltre, nel voler comprendere se e in quale misura l'appartenenza a una Comunità montana abbia influenzato in maniera positiva le performance dei comuni che ne fanno parte. Seguendo in parte le metodologie consolidate in letteratura, vengono dunque poste le basi per la costruzione di un indicatore finalizzato a misurare le caratteristiche di maggiore marginalità o maggiore attrattività dei Comuni analizzati e l'evoluzione nel tempo di tali caratteristiche. L'obiettivo è, nelle prossime fasi della ricerca, effettuare tali misurazioni in maniera diacronica, in modo da ottenere una panoramica chiara ed esaustiva dell'efficacia dell'azione delle Comunità montane a favore dello sviluppo territoriale.

Abstract: Mountain Communities. Development Activators or Ineffective Institutions?

The paper aims to analyze the role of Mountain Communities as drivers for local development. For several years, the debate on these territorial entities has involved, at different levels, both the main institutions and local authorities and scholars. The reasons for such interest are manifold. Starting from State Budget Law for 2008, the institutional role of mountain communities has in fact been questioned through an heavy reduction of financial support for their functioning. On this last point, the laws provide, for municipalities with less than 3.000 inhabitants, the obligation to join together to perform administrative functions. This has put Mountain Communities in front of a strategic choice in relation to their competences on the development of their territories.

The goal of the work is therefore twofold. Firstly it is necessary to clarify the role, still very uncertain, and current functions of mountain communities in existence today. Secondly, it is to verify, through the evaluation of policies, functionality and efficiency of the institution Mountain Community seen as a subject capable of activating local development.

A further level of analysis is to understand whether, and to what extent, association with a Mountain Community has positively influenced the performance of the municipalities that are part of it. Partially following the methods established in literature, will be built an indicator designed to measure the characteristics of higher marginality or increased attractiveness of the analyzed municipalities and the evolution over time of these characteristics.

The future goal, to be achieved in the next research step, is to conduct measurements in a diachronic way, in order to obtain a clear and comprehensive overview on the effectiveness of the Mountain Communities actions in favour of territorial development.

Parole chiave: marginalità, sviluppo locale, Comunità montane

Keywords: marginality, local development, Mountain Communities

Vittorio Amato, Università Federico II, Napoli - vitamato@unina.it

Giovanna Galeota Lanza, Università Federico II, Napoli - giovanna.galeotalanza@unina.it

Daniela La Foresta, Università Federico II, Napoli - laforesta@unina.it

Lucia Simonetti, Università Federico II, Napoli - lucia.simonette@unina.it

I paragrafi 1 e 5 sono da attribuire a Vittorio Amato, il paragrafo 3 a Lucia Simonetti, il paragrafo 2 a Giovanna Galeota Lanza e il 4 a Daniela La Foresta



1. Nascita e trasformazione delle Comunità montane

L'Italia è orograficamente caratterizzata da un territorio che si compone per oltre il 70% di montagne e colline. In sede scientifica si è lungamente discusso sul significato del termine «montagna», giacché le differenziazioni che qualificano le aree montane sono così numerose da rendere del tutto insufficiente il convenzionale parametro dell'altitudine per determinarle in maniera precisa.

L'altimetria, che pur sempre permane come la caratteristica fondamentale dell'immagine della montagna, può assumere, infatti, aspetti e valenze differenti in relazione alla latitudine, alla posizione e alle caratteristiche geomorfologiche generali del suo contesto. A tali diversificazioni sono correlate naturalmente aree fortemente dissimili per caratteristiche economiche, sociali, culturali, paesaggistiche e ambientali (Lucia e Rota, 2013).

Ciò detto, si ricava che il concetto di montagna, per quanto possa essere intuitivamente semplice, non include in sé alcun criterio univoco, al punto che «una definizione della montagna, che sia chiara e comprensiva, è quasi impossibile da fornire» (Blanchard, 1933, p. 7). Inoltre, riprendendo la tesi di Ferlaino e Rota (2010, p. 2):

L'intento stesso di fissare nettamente il limite fra territorio montano e non montano si scontra con il presupposto che lo spazio geografico costituisca un continuum non frazionabile (De Vecchis, 2004). Si tratta, allora, di elaborare definizioni «aperte» che, pur riconoscendo la continuità dello spazio geografico, individuino alcuni punti distintivi delle condizioni di montanità, cui ricorrere nel momento in cui esigenze di ordine statistico o politico-amministrativo rendano necessarie delimitazioni rigide e univoche.

Ed è proprio all'interno di un rapporto in continua tensione tra rigore scientifico e prassi amministrative che sono stati elaborati i parametri per l'attribuzione di montanità ai comuni, parametri che sono via via mutati attraversando un *iter* che può essere organizzato entro tre diverse fasi (*ibidem*), le quali delimitano, al tempo stesso, la storia dell'ente appositamente istituito per tutela e la valorizzazione dei territori di montagna, ovvero le Comunità montane (CM).

La prima di queste tre fasi va dagli anni Cinquanta fino alla metà degli anni Settanta del Novecento, periodo in cui le aree montane sono state inquadrare sul piano giuridico, e gli interventi a favore della montagna hanno dato seguito a un mandato costituzionale che individua questo spazio come territorio marginale. In questa stessa

fase, sono state istituite le CM. La seconda fase, invece, parte dalla metà degli anni Settanta e arriva fino all'inizio degli anni Novanta. Un arco temporale caratterizzato sia da nuovi interventi sul territorio montano, derivanti dagli slanci regionalisti interni ed esterni provenienti dalle politiche europee, sia dall'estensione del concetto di marginalità ai comuni limitrofi a quelli considerati montani, conferendo loro la possibilità di essere incorporati nelle CM. La terza fase, infine, si riferisce al primo decennio del Duemila, quando il carattere di marginalità si attenua e gli interventi si differenziano all'interno di un quadro sempre più complesso, in cui la scelta politica di razionalizzare i costi conduce alla soppressione di molte CM (Ferlaino, Rota, 2010).

La conformazione giuridica del territorio montano prese corpo, pertanto, nel corso degli anni Cinquanta, quando la Commissione censuaria centrale classificò i territori sulla base di due parametri: uno altimetrico e l'altro collegato al reddito imponibile medio per ettaro. La classificazione legale della montagna (che riguarda più di 16 milioni di ettari e differisce da quella statistica definita dall'ISTAT concernente più di 10 milioni di ettari) fu ancorata all'economia agricola dell'immediato dopoguerra, per cui, ai fini dell'intervento pubblico, i territori svantaggiati di collina e di pianura vennero equiparati alle situazioni critiche esistenti in montagna. Alla Commissione censuaria fu attribuito il potere di classificare come montani anche i territori danneggiati da eventi bellici a prescindere dall'altitudine.

La fuorviante definizione legale di montagna¹ è stata poi ripresa, senza essere modificata dall'articolo 3 della legge 1102 del 1971 che istituiva le CM, e applicata ai territori dei comuni classificati montani e parzialmente montani (UNCCEM, 2007).

Le CM nascono dall'idea di realizzare dei centri di sviluppo e di progresso civile, fungendo da punti di incontro delle singole esigenze comunali in una realtà sovracomunale.

In accordo con il dispositivo di legge che le ha istituite, le CM sono enti locali dotati di personalità giuridica e di un proprio statuto, costituite da comuni montani, il cui territorio è ricompreso in una zona omogenea individuata con legge regionale. Ogni CM ha un proprio Consiglio in cui ciascun Comune è rappresentato dal sindaco e da due consiglieri comunali, di cui uno in rappresentanza delle minoranze, eletti dal Consiglio comunale. Il Consiglio della CM elegge a sua volta nel proprio seno la Giunta della CM, composta da un presidente, un vice-presidente e da cinque assessori. Il ruolo fondamentale delle CM è promuove-

re e valorizzare il territorio ed esercitare in forma associata le funzioni e i servizi propri dei Comuni.

Nell'attuazione dei propri fini istituzionali, le CM sono titolari di molteplici funzioni che possono essere affidate loro direttamente dalle leggi di riferimento (funzioni proprie) oppure delegate dai Comuni partecipanti, dalle Province, dalla Regione o dallo Stato (funzioni delegate). Tra le prime spicca la funzione programmatica e di pianificazione espletata mediante l'adozione di un piano pluriennale di sviluppo economico e sociale, il quale descrive e rappresenta le possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi e sociali in conformità degli obiettivi stabiliti dall'Unione Europea, dallo Stato e dalla Regione. Viceversa, tra le funzioni attribuite e delegate, rilevano quelle relative al controllo degli scarichi e alla gestione degli impianti di acquedotto e di depurazione. Di particolare importanza è, inoltre, la gestione del patrimonio forestale che è funzione delegata proprio dalle Regioni. Sono poi fun-

zioni delegate quelle che i Comuni trasferiscono direttamente alle CM poiché necessitano di una trattazione unitaria a livello sovracomunale, pur non richiedendo un esercizio a livello regionale. Da ultimo ci sono tutte quelle funzioni che vengono attribuite alle CM in quanto devono essere esercitate dai Comuni in associazione tra loro. Si tratta di funzioni che possono essere ricondotte, in base a previsioni normative, a settori omogenei che vanno dalla raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, all'organizzazione del trasporto locale, fino alla realizzazione di opere di interesse pubblico nel territorio di loro competenza.

Dal momento della loro istituzione e fino ai primi anni del Duemila – periodo che, come più avanti si vedrà, segna un passo indietro nella storia dell'Ente – le CM hanno avuto una forte diffusione. I Comuni, infatti, avendo le CM funzioni proprie, non le hanno considerate come uno strumento diretto a sottrarre competenze, bensì come un'occasione di esaltazione del proprio ruolo, in

Tab. 1. Comunità montane in Italia prima del 2008

Regioni	CM	% sul totale regionale			dimensioni medie	
		N. Comuni	Superficie km ²	Pop. residente	Superficie km ²	Pop. residente*
Piemonte	48	45,9	54,8	19,1	290,2	17239,6
Valle d'Aosta	8	98,6	99,3	72,7	405,2	11171,0
Lombardia	30	36,1	43,6	13,1	346,8	41089,5
Trentino-Alto Adige	19	100	100	100	716,1	51848,8
Bolzano-Bozen	8	100	100	100	925	60331,3
Trento	11	100	100	100	564	45679,8
Veneto	19	29,4	36,3	15,5	351,6	38395,5
Friuli-Venezia Giulia	6	48,4	61,7	42,6	807,7	85438,2
Liguria	19	84,3	85,5	31,6	244	26469,5
Emilia-Romagna	18	37,2	42,5	11,5	522,3	26565,4
Toscana	20	49,8	51,9	21,7	597,1	39062,0
Umbria	9	96,7	89,1	63,2	836,7	60282,0
Marche	13	49,6	62,5	23,5	465,8	27430,0
Lazio	22	64,6	51,7	19	404,9	45505,8
Abruzzo	19	73,4	76,4	33,6	432,5	22996,2
Molise	10	91,9	85,7	56,6	380,2	18232,7
Campania	27	66,1	73,8	21,7	371,3	46606,3
Puglia	6	24,4	35,1	13,6	1132,9	92128,2
Basilicata	14	87	74,6	58,2	532,4	24799,4
Calabria	26	69,9	75,1	47,2	435,8	36457,0
Sardegna	25	62,3	77,6	52,8	747,8	34840,6
Nord-ovest	105	45,2	55,6	17,2	306	25261,6
Nord-est	62	50,2	55,7	24,5	557	43636,3
Centro	64	59,6	59	23,8	538,1	41898,4
Mezzogiorno	136	62,4	62,6	31,8	584,6	48528,9
ITALIA	367	53,3	60	25	492,3	39889,2

* Popolazione residente al 2006

Fonte: Elaborazione su dati ISTAT, 2007



quanto si conferisce loro la possibilità non solo di divenire partecipi nella determinazione di linee di indirizzo sovracomunale, ma di provvederne contestualmente all'attuazione. A ciò si aggiungono i cospicui finanziamenti per gli interventi montani, previsti da un fondo per gli investimenti e da un apposito fondo nazionale per le spese correnti, distribuiti tra i comuni componenti le CM in funzione della popolazione e del territorio (Pinto, 2016).

Risulta piuttosto chiara, quindi, la ragione per cui dagli anni Settanta fino al primo decennio del Duemila, le CM esistenti in Italia hanno raggiunto il numero di 355.

Nella prima fase della loro esistenza esse erano più concentrate nel Mezzogiorno (136) mentre, a livello regionale, era il Piemonte a detenere il primato (48), seguito dalla Lombardia (30). All'estremo opposto si collocavano invece la Puglia (6) e il Friuli-Venezia Giulia (4) (si veda la Tabella 1).

Le CM occupavano una superficie totale di circa 180.000 km², pari al 60% del territorio nazionale, con poco più di 14 milioni di abitanti, pressoché un quinto della popolazione italiana. Al loro interno si contavano 4.320 comuni (il 53,3% del totale dei comuni italiani), così composti: 202 comuni non montani, 581 parzialmente montani e i restanti 3.537 comuni classificati come totalmente montani (81,9%). Per le ragioni precedentemente sottolineate, 83 comuni, molti dei quali capoluoghi di provincia (Aosta, Sondrio, Rieti, Isernia, Potenza, Roma, Bologna Reggio di Calabria, Perugia, Terni, Arezzo), non furono inclusi, sebbene nove di essi risultassero classificati come totalmente montani e i restanti 74 parzialmente montani.

L'eterogeneità non riguardava soltanto la componente fisica dei comuni ma anche quella demografica: la quota di popolazione dei Comuni interamente montani era pari al 59%, a fronte del 36% di quelli parzialmente montani e del 4,7% dei non montani (ISTAT, 2007). Rispetto alle dimensioni, le CM del Nord-ovest risultavano più piccole di quelle delle altre ripartizioni, con una superficie media di poco più di 300 km² e circa 25.000 ab., con l'eccezione della Lombardia. In particolare, le CM meno estese erano in Liguria (244 km²). Viceversa, le CM del Mezzogiorno presentavano dimensioni più elevate, come nel caso di quelle pugliesi che mediamente superavano i 1.100 km² con oltre 92.000 ab.

Con l'inizio degli anni Novanta, fu concessa la possibilità alle Regioni di includere nelle CM anche i comuni confinanti che avessero come requisito quello di essere parte integrante del siste-

ma geografico e socioeconomico della Comunità. Come conseguenza, molte Regioni introdussero nelle forme associative tradizionalmente deputate alla tutela e alla valorizzazione delle zone montane anche comuni non montani, ma confinanti e facenti parte del medesimo sistema geografico e socioeconomico (69 comuni in Campania, ossia quasi il 35% del totale, 29 sia Piemonte sia in Lombardia, 14 in Liguria, 13 in Veneto e altrettanti nel Lazio). Tale inclusione era finalizzata a raggiungere l'efficientamento dell'esercizio delle funzioni e dei servizi svolti in forma associata (articolo 28 della l. 142 del 1990 come sostituito dall'articolo 7 del dlgs 265 del 1999).

Successivamente, nel Duemila, con la legge 267 (*Testo unico degli enti locali*) le CM divennero «unioni di Comuni, enti locali costituiti fra Comuni montani e parzialmente montani, anche appartenenti a province diverse, per la valorizzazione delle zone montane per l'esercizio di funzioni proprie, di funzioni conferite e per l'esercizio associato delle funzioni comunali» (articolo 27, l. 267 del 2000). A livello statale permaneva la normativa di settore che sanciva l'equiparazione tra «Comune in Comunità montana» e «Comune montano» (articolo 2 della l. 97 del 1994) ai fini dell'attribuzione di numerosi benefici, primo tra tutti la possibilità di accedere, per il tramite delle forme associative, alle risorse finanziarie destinate alla montagna. Il comune classificato montano poteva, infatti, beneficiare singolarmente di una serie di agevolazioni fiscali, contributive e tributarie, mentre ogni beneficio economico legato all'attuazione delle norme di valorizzazione della montagna era più strettamente connesso all'appartenenza alla CM che ne gestiva l'utilizzo (Loscavo, 2009).

La situazione delineatasi fino a questo momento si è successivamente evoluta nell'ambito del processo di razionalizzazione dei costi della politica, mediante l'introduzione della legge finanziaria del 2008 (dlgs 112 del 2008) che ha imposto alle Regioni di adottare misure di abolizione o ridimensionamento del numero delle CM.

In conseguenza della succitata legge del 2008, le CM presenti attualmente in Italia sono scese dalle originarie 355 a 94, distribuite in 6 regioni: Lombardia (23), Trentino-Alto Adige (22), Lazio (22), Campania (20) e Veneto (2). Il totale dei comuni che le compongono è di 1.382 per una superficie di oltre 40.000 km² e una popolazione totale di poco più di 4 milioni di ab. (Fig. 1).

Nella maggior parte delle regioni l'ente è stato in parte soppresso e in parte trasformato in «unione di comuni montani» o sostituito con l'i-

stituzione di aree programma (come per esempio è accaduto in Toscana, Piemonte, Marche, Emilia-Romagna, Basilicata). Anche nelle regioni in cui le CM ancora permangono, sono intervenuti dei ridimensionamenti: è il caso della Campania, che ha ridotto il numero di CM da 27 a 20 e della Sardegna che è passata da 25 a cinque. In Veneto le CM sono state trasformate, in maggioranza, in unioni di comuni montani e anche le due ancora esistenti sono in via di riforma.

Sebbene il processo di ridimensionamento delle CM sia avvenuto e sia tutt'ora in corso, stentano a emergere nuovi quadri di orientamento che collochino la montagna al centro dell'azione politica. Si è prodotta, dunque, una situazione in cui nuovi parametri si sovrappongono a una classificazione legale obsoleta ancora viva e operante, lasciando sussistere un contesto di incertezza legislativa che scarsamente può incidere sul reale sviluppo dei territori montani.

2. Analizzare la marginalità. Una ricognizione della letteratura

Nella letteratura sviluppatasi intorno al tema dell'analisi e della gestione del territorio, il concetto di marginalità (*marginality*) viene spesso ri-



Fig. 1 Comunità montane esistenti in Italia
Fonte: Elaborazioni su dati ANCITEL, 2017

ferito essenzialmente alla sfera sociale, con una correlazione immediata con la nozione di povertà ed esclusione. Il territorio, in questa accezione, gioca il suo ruolo riproducendo e intensificando le singole esperienze di esclusione sociale o povertà, per esempio rendendo più difficile l'accesso ai servizi o la partecipazione alle attività della propria comunità di appartenenza. D'altro canto, l'isolamento geografico può agire come un fattore «bonding», nel rafforzare la coesione della comunità (Espon, 2014).

Per riferirsi invece a una condizione di svantaggio maggiormente articolata, che qualifica gli spazi non riferendosi esclusivamente a caratteristiche di tipo sociale, ma anche ad attributi economici e territoriali, bisogna estendere ulteriormente l'oggetto di indagine.

A tal fine, nella letteratura internazionale, è possibile rinvenire i concetti di *territorial deprivation* o di *multiple deprivation*. Sebbene i due termini siano spesso utilizzati in maniera intercambiabile, la *deprivation* ha un'accezione più ampia rispetto alla povertà. La povertà è la mancanza delle risorse finanziarie di cui individui, famiglie e gruppi necessitano per soddisfare i bisogni fondamentali di sussistenza e di integrazione sociale (Townsend, 1979). La deprivazione ricomprende invece tutti quegli aspetti che impediscono alle persone di avere accesso a fattori, beni e opportunità che vengono considerati dalla società «*no more than the minimum*» (Coombes e altri, 1995, p. 5), come l'istruzione o la salute. La deprivazione è dunque un fenomeno cumulativo, che include un insieme di elementi (quali ad esempio l'inadeguatezza del reddito, la mancata partecipazione al mercato del lavoro, una situazione di disagio familiare o l'insufficienza dei livelli di istruzione o dei servizi offerti alla comunità), suscettibili di determinare, per coloro che sono inseriti in un determinato contesto fisico-spaziale e socio-relazionale, una generale carenza di risorse così come di opportunità. La *deprivation*, dunque, si riferisce a tutti i bisogni insoddisfatti, causati da una carenza di risorse di ogni tipo, e non solo finanziarie. Si vive dunque in condizioni di povertà anche se non ci si può permettere di sfuggire alla deprivazione (Townsend, 1987).

Le misure della *territorial* o *multiple deprivation* sono particolarmente utilizzate nella letteratura anglosassone, dove trovano applicazione oramai da quasi un ventennio. Gli indici elaborati da Jarman o da Townsend, che rappresentano ancora oggi un importante riferimento, risalgono infatti agli anni Ottanta del secolo scorso. Nel Regno Unito è ormai consolidata, e continua a sviluppar-



si, un'attività di ricerca finalizzata all'elaborazione di indici sintetici di deprivazione a supporto delle politiche socioeconomiche su micro aree. Ne sono un esempio l'«English Index of Deprivation» in Inghilterra, lo «Scottish Index of Multiple Deprivation» in Scozia e il «Welsh Index of Multiple Deprivation» nel Galles.

In Italia gli studi sulla marginalità sono stati intrapresi soltanto negli anni Novanta, inizialmente con finalità prevalentemente epidemiologiche, riferite dunque al dominio della salute. L'interesse rispetto all'analisi del disagio territoriale si è poi allargato, sviluppando un concetto di marginalità di stretta rilevanza socioeconomica e con finalità pratica, orientato cioè a trovare applicazione negli strumenti di governo del territorio.

Nella letteratura italiana è stato per esempio utilizzato il concetto di «marginalità socioeconomica e infrastrutturale», intesa come una situazione localizzata di svantaggio in grado di condizionare negativamente le traiettorie di sviluppo territoriale. La variabile chiave considerata è il processo di spopolamento (Buran e altri, 1998), a partire dal quale si innesca una spirale di effetti recessivi: il calo demografico indebolisce la struttura della popolazione e di conseguenza inficia il potenziale di consumo e di produzione del reddito e il sistema dei servizi locali, determinando quindi un ulteriore impulso allo spopolamento che rende strutturalmente difficile ogni tentativo di rivitalizzazione dell'area.

In una visione più recente, la marginalità socioeconomica viene interpretata (D'Aponte, 2009) come una misura di *handicap* o depotenziamento, che può tradursi in una situazione di minore competitività nello scenario internazionale e/o di inadeguatezza a operare nell'ambito del modello di sviluppo prevalente. In quest'ottica, il concetto può essere utilmente messo in relazione con alcune nozioni chiave sviluppate all'interno della teoria dello sviluppo locale (Magnaghi, 2000; Dematteis, 2001), in particolare quelle di «capitale territoriale», «milieu innovateur» e «valore aggiunto territoriale». Se è vero infatti che un sistema territoriale locale è marginale quando non riesce a raggiungere livelli di sviluppo paragonabili a quelli del contesto territoriale a cui appartiene, questa condizione può essere determinata tanto da fattori contingenti ed esogeni, quanto da fattori endogeni (Crescimanno, Ferlino e Rota, 2009).

Da un lato, infatti, la marginalità può essere determinata dall'assenza o scarsità sul territorio di potenzialità attivabili con successo in un processo di sviluppo locale. In questo senso, alcuni contesti risultano marginali per la presenza di alcune

condizioni territoriali avverse (come l'isolamento) o perché non posseggono le risorse potenziali specifiche, materiali (patrimonio naturale e storico, capitale fisso in infrastrutture e impianti) e/o immateriali (saperi contestuali, beni relazionali). Dall'altro lato entra in gioco la capacità dei soggetti che sul territorio vivono e lavorano, di sfruttare le risorse localizzate (capitale territoriale espresso nei termini di capitale umano, reddito e dotazioni fisse) per generare valore aggiunto. In tal senso, il termine «marginalità» viene adoperato in antitesi a quello di «competitività», richiamando almeno cinque dimensioni principali: territoriale (ovvero dipendente dal grado di risorse, condizioni ambientali, vantaggi o svantaggi geoeconomici); economica (fondata su parametri connessi alle attività economiche, come il grado di competitività a livello regionale, nazionale o internazionale oppure le dimensioni del mercato); infrastrutturale (generata dalla quantità e qualità delle infrastrutture e dalla maggiore o minore prossimità con i nuclei politici, economici e istituzionali); tecnologica (connessa al grado di penetrazione delle tecnologie e alla propensione alla creatività e all'innovazione); infine, culturale (fondata su parametri storici e sociali quali i rapporti con le istituzioni, la mentalità, il capitale sociale...).

Inizialmente, gli studi italiani sul tema della marginalità si sono incentrati su contesti montani e collinari, che più facilmente sono affetti da processi di depotenziamento (IRES, 2000 e 2002; IMONT, 2007). Successivamente l'interesse si è esteso alla classificazione della marginalità dei piccoli comuni, superando la distinzione fisica, morfologica e altimetrica. In tal senso, indici di marginalità sono stati proposti da diverse Regioni. Si segnalano, in particolare, l'«indicatore unitario di disagio urbano», elaborato dall'IRPET per la Regione Toscana, e le ricerche sulle aree periferiche in Lombardia, dove la legge 5 maggio 2004, *Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni della Lombardia*, individuava i comuni eleggibili sulla base di precise misure di marginalità. Un ulteriore tentativo è rappresentato dall'«indice di deprivazione multipla» della Sardegna che, mutuando l'approccio metodologico utilizzato nel mondo anglosassone, analizza la deprivazione nei comuni isolani ponendosi esplicitamente come riferimento nell'attività di programmazione e definizione di nuove politiche pubbliche. Oltre che dalla Sardegna, altri tentativi sono stati effettuati dalla Basilicata e dall'Abruzzo, con la realizzazione di un «indice di area svantaggiata».

La misura del disagio territoriale più consolidata nel nostro Paese è sicuramente riconducibile all'IRES Piemonte. L'«indice di marginalità dei piccoli comuni del Piemonte» propone un concetto di sviluppo articolato secondo quattro dimensioni. La prima dimensione è la demografia, poiché si assume che le caratteristiche quantitative e qualitative della popolazione residente, nonché le tendenze evolutive che le connotano, siano elementi che incidono in maniera rilevante sulle possibilità di sviluppo di un territorio. La seconda è il reddito, considerato come un fattore primario di innesco di cicli virtuosi di sviluppo. Nella terza dimensione rientra invece la presenza di dotazioni, quali le infrastrutture per la connettività e la ricettività, nonché i servizi alle famiglie, che rappresentano fattori in grado di condizionare l'attrattività rispetto ai flussi (finanziamenti, attività e persone) provenienti dall'esterno. L'ultima dimensione considerata si riferisce alle attività economiche, manifatturiere e di servizio, che creano la ricchezza atta a mantenere elevati da un lato i livelli di consumo dei residenti, e dall'altro lato gli investimenti.

Il confronto dell'indice IRPET con l'indice sardo e i principali indici anglosassoni, illustrato in tabella 1, consente di effettuare alcune interessanti considerazioni. È possibile, innanzitutto, notare come il reddito, l'occupazione, le dotazioni e l'accesso ai servizi siano considerati come impor-

tanti indicatori di marginalità da tutti gli indici considerati.

Le caratteristiche del territorio preso a riferimento dall'IRPET (i piccoli comuni piemontesi) influenzano tuttavia la scelta degli ambiti considerati ai fini della strutturazione dell'indice. Dal confronto con i principali indici di marginalità si evince infatti l'assenza, in questo, di indicatori appartenenti al campo della qualità e quantità degli alloggi. Questa dimensione appare invece ben rappresentata negli studi inglesi, scozzesi e gallesi, che sono riferiti a tutto il territorio nazionale e devono dunque tenere in necessaria considerazione anche ambiti di deprivazione tipici delle grandi città. Analogamente, e probabilmente per lo stesso motivo, non si riscontrano nell'indice piemontese componenti relative alla sicurezza, che si ritrovano invece negli altri indici. Inoltre, sebbene la componente relativa alla quantità di rifiuti prodotti e alla percentuale di rifiuti riciclati sia rappresentata dall'IRPET nel dominio relativo al reddito, non sono presenti altre variabili indicative della qualità ambientale, che si riscontrano invece nel WIMD, nell'EID e nell>IDMS. La differenza preponderante dell'indice IRPET rispetto agli altri indici è data tuttavia dal grande peso attribuito alla variabile demografica. Trattandosi di piccoli comuni a rischio di esodo di popolazione, infatti, la presenza di dinamismo demografico, o al contrario, di spopolamento, viene considerata

Tab. 2. Schema di confronto tra i principali indici di marginalità

Indice	Ambito economico		Ambito sociale			Ambito demografico	Ambito qualità ambientale	Ambito infrastrutture e accesso ai servizi	
	Reddito	Occupazione	Istruzione	Sicurezza e criminalità	Salute	Popolazione	Ambiente	Infrastrutture e servizi	Alloggi
Welsh Index of Multiple Deprivation (WIMD)	x	x	x	x	x		x	x	x
Scottish Index of Multiple Deprivation (SIMD)	x	x	x	x	x			x	x
English Index of Deprivation (EID)	x	x	x	x	x		x	x	x
Indice di Deprivazione Multipla della Sardegna (IDMS)	x	x	x	x	x		x	x	
Indice di marginalità dei piccoli comuni del Piemonte (Irpel)	x	x				x		x	

Fonte: Nostra elaborazione



una *proxy* molto importante per misurare la competitività o la marginalità dei territori considerati.

3. L'efficacia dell'azione di *governance* delle Comunità montane

La grande sfida democratica della valutazione degli effetti delle politiche pubbliche rappresenta un tema assai dibattuto sia nell'agenda europea, con riferimento alla politica di coesione, sia in quella italiana, relativamente alle politiche regionali di sviluppo². La divulgazione generalizzata in tutti i paesi dell'Unione Europea delle pratiche valutative e di un approccio standardizzato³ è stata stimolata dall'OCSE e dalla Commissione Europea che, attraverso l'emanazione continua e diffusa di regolamenti richiedenti una stringente definizione di obiettivi e responsabilità, sembra aver voluto affermare una legittimazione politica non transigente attraverso le regole universali della democrazia rappresentativa e pluralista (Trosa, 2003; Jourdain, 1997).

La coartata diffusione dei processi di misurazione dell'efficacia delle politiche pubbliche e la congiunta consapevolezza della necessità di una pratica rigorosa, ne ha sollecitato la domanda anche in quegli ambiti culturalmente restii a «mettere in discussione l'efficacia dei propri interventi e a volerne genuinamente quantificare gli effetti», come nel caso delle amministrazioni pubbliche italiane (Bemelmans, Rist e Vedung, 2003; Martini, 2006)⁴.

In Italia le competenze sulla politica di coesione e sulla relativa valutazione degli effetti sono oggi ripartite tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ove si è costituito il Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione, e la nuova Agenzia per la coesione territoriale, presso la quale è incardinato il Nucleo di verifica e controllo (decreto del presidente del Consiglio dei Ministri del 9 novembre 2014). L'intento sotteso alla recente redistribuzione delle funzioni è di aprire una nuova stagione della programmazione delle politiche le cui radici, teoriche prima che concretamente operative, sono ravvisabili sia nel QSN, sia nel dibattito riferibile alle azioni di coesione. Quest'ultimo trova, nel Piano Nazionale per il Sud, «affermazione esplicita ed operativa» laddove si prevede un «maggior orientamento ai risultati sostenuto da un rafforzamento della valutazione e dalla definizione di target e indicatori di risultato misurabili, legati direttamente alla *policy*»⁵. Tale esigenza sembra derivare da una rinnovata attenzione verso interventi di promozione

operativa dello sviluppo, piuttosto che strumenti risarcitori, compensativi della mancata crescita.

La letteratura nazionale e internazionale che si è variamente impegnata nello studio delle azioni di sviluppo locale, pur particolarmente attenta alla definizione dei diversi ambiti territoriali destinatari degli interventi e ai relativi valori del concetto di sviluppo, non ha tuttavia sufficientemente affrontato, in particolare nella misurazione degli effetti, le questioni di coerenza territoriale e di rilievo geografico⁶: sottovalutando l'approccio alla descrizione dei territori operato dalle scienze geografiche, il cui apporto alla concettualizzazione della relazione tra sviluppo e territorio appare, invece, irrinunciabile (Prezioso, 2006; Varga, 2007; Governa, 2014).

In particolare, a fronte di una sempre più diffusa individuazione di diversificati obiettivi di natura sociale da perseguire attraverso politiche regionali e di coesione, si rileva il permanere di criteri di valutazione degli *output* che, operati sulla base di indicatori macroeconomici e modelli econometrici focalizzati prevalentemente su alcune variabili di *policy*, possono solo parzialmente dar conto del dispiegarsi di tutti gli impatti territoriali, direttamente o indirettamente indotti. Pertanto, anche se alla scala geografica delle politiche locali si dispone sempre di più di un'ampiezza informativa tale da rendere efficace la valutazione quantitativa delle politiche pubbliche, permangono numerosi i dubbi sulla tipologia e le caratteristiche dei fenomeni da tenere in considerazione per un'analisi esaustiva del mutamento desiderato, in particolare modo quando questo non si configuri esclusivamente in termini di promozione della crescita (obiettivo di efficienza), quanto piuttosto di riduzione della disuguaglianza (obiettivo di inclusione sociale) (Barca, 2009)⁷. L'ulteriore estensione della valutazione a indicatori sociali e di *welfare* abilitati alla descrizione di fenomeni qualitativi (come l'ampiezza e l'intensità delle reti sociali, il valore del capitale territoriale e i rapporti mutualistici e di reciproca influenza che si determinano) è, pertanto, un'esigenza tanto diffusa quanto disattesa (Courant, 1994; Alesina, Danninger e Rostagno, 2001; Baldwin e altri, 2003; Camagni e Maillat, 2006; Mantino, 2013)⁸.

In tale complessità metodologica si colloca la riflessione sulla valutazione dell'esperienza di *governance* realizzata dalle comunità montane o dalle neo-costituite unioni di comuni.

L'architettura istituzionale riferibile a tali enti, sin dall'istituzione, ne ha sollecitato l'attivo protagonismo nella definizione di politiche e azioni mirate allo sviluppo locale, alla valorizzazione e

alla tutela delle risorse della montagna, allo sviluppo di infrastrutture leggere e servizi rurali e a un generico miglioramento della qualità della vita. L'interesse per le zone montane e per l'individuazione di politiche finalizzate alla mitigazione dei fattori di deprivazione interseca, in diverse dimensioni e in diversi momenti storici, l'evoluzione dell'intervento pubblico, su scala sia internazionale (tra gli altri: Gerbaux, 1994; Bazin, 1999; Debarbieux, 2009; Debardieux e Price, 2012) sia nazionale: dall'attenzione esplicita verso le zone identificate come montuose a quella più genericamente rivolta al Mezzogiorno (Coppola e Sommella, 1998; Stanzione, 2001), dalla politica regionale a quella esplicitamente prevista per le aree depresse, marginali o interne che, nella successiva fase di programmazione, vedrà accorpate le politiche per la montagna all'interno della più ampia categoria di «aree interne» (Dematteis, 2013). Tale convergenza di politiche e di interessi, nel mentre si precisavano ruoli e funzioni di governo del territorio, piuttosto che rappresentare occasione di arricchimento e crescita, si è tradotta in una paradossale sovrapposizione e frammentazione di competenze, con la compresenza di funzioni concorrenti in capo a nuovi enti, che hanno determinato la revisione complessiva di sistema.

L'evoluzione della legislazione in materia si è caratterizzata per il riconoscimento alla Comunità montana della natura di ente locale autonomo, quale proiezione dei Comuni che a essa fanno capo, focalizzato sullo sviluppo delle aree montane. Si tratta, dunque, di un caso speciale di unioni di comuni, «create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione istituzionale “funzioni proprie”, “funzioni conferite”, e “funzioni comunali”» (sentenza 229 del 2001 della Corte Costituzionale).

L'analisi del ruolo che tali enti rivestono in relazione agli obiettivi di promozione e sviluppo, secondo modalità valutative fondate su di un approccio quantitativo, rivela tutte le inefficienze e i ritardi che ne hanno caratterizzato la *governance*, nonostante l'interesse istituzionale, riconosciuto anche in sede comunitaria, per le aree montane (Nordregio, 2004; Mantino, 2013).

Il bilancio complessivo dell'efficacia delle *politics* montane, tuttavia, non può non tener conto della specificità del territorio, della varietà e diversità socioculturale, della qualità istituzionale e del contesto relazionale in rapporto a più ampi flussi di persone, attività economiche e approcci politici.

Pur a fronte di un'indubitabile valutazione negativa dell'inefficacia e degli sprechi talvolta realizzati, occorre considerare che le comunità montane sono state luoghi di sperimentazione e di innovazione nella programmazione e nella pianificazione: si possono ricordare, a tal proposito, l'esperienza dei progetti integrati territoriali (PIT), l'attuazione di politiche comunitarie, la partecipazione ai gruppi di azione locale (GAL). Il ruolo originario, prevalentemente centrato sulla gestione di contributi pubblici per il soddisfacimento di bisogni primari, pertanto, si è andato arricchendo di altre competenze e finalità che possono stimolare, in presenza di talune condizioni di contesto, quello sviluppo locale che, obiettivo prioritario delle politiche regionali, non può solo ed esclusivamente essere misurato in termini di riduzione del divario (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2005)⁹. Si considerino, a tal proposito, le azioni di rafforzamento delle strutture culturali e turistiche (archivi, biblioteche, ecomusei) che si sono sovrapposte ai compiti operativi più tradizionali o il mantenimento, seppur minimo, di alcune attività imprenditoriali correlate al settore agricolo o turistico, la cui irrinunciabile funzione conservativa delle risorse ambientali non trova efficaci indicatori di misurazione nelle pratiche valutative.

L'esercizio di gestione delle Comunità montane, ha consentito, quindi, a molti attori locali, che si sono forzatamente confrontati con la redazione di «piani di sviluppo delle comunità montane» e con altre forme di pianificazione (piani zionali ecc.), di acquisire una cultura della programmazione, «addestrandosi» nell'attività amministrativa secondo criteri ordinatori, previsionali e di prima valutazione dell'azione pubblica. E anche quando il divario tra gli intenti programmatici dei piani e le realizzazioni è stato significativo, proprio tale esercizio ha progressivamente accresciuto la consapevolezza dell'urgenza di definire programmi e prospettive dotati di maggiore realismo, in grado di meglio considerare le effettive risorse in campo e più concrete aspettative.

La diffusione di tale cultura ha contribuito alla realizzazione di un numero rilevante di progetti, circa 180, nell'ambito delle politiche di coesione per la programmazione 2007-2013¹⁰. Gli ambiti tematici maggiormente rappresentati sono quelli ambientali e turistici, nei quali le Comunità montane risultano prevalentemente in qualità di soggetti attuatori (ossia i soggetti titolari dell'impiego del contributo finanziario e responsabili dell'organizzazione e dell'attuazione del progetto), piuttosto che di soggetti programmatori, cui compe-



te la decisione di finanziare i singoli progetti. La scelta di privilegiare tematiche progettuali a più elevata potenzialità di successo, relativamente al drenaggio delle risorse europee, piuttosto che impegnarsi nella sperimentazione di più rischiose, ma innovative, soluzioni, esprime ancora l'incompletezza del processo di maturazione della *governance* locale, intenta a «rincorrere», piuttosto che a sostenere, competitività e sviluppo (Prezioso, 2006) ed espressione dell'assenza di settori economici e *leadership* forti che possano fungere da traino per l'intero territorio.

Tab. 3. Aree tematiche dei progetti finanziati nell'ambito della politica di coesione (2007-2013)

Ambito tematico	N. progetti
Ambiente	79
Cultura e turismo	49
Occupazione	20
Inclusione sociale	18
Energia	17
Istruzione	15
Infanzia e anziani	15
Città e aree rurali	14
Agenda digitale	10
Trasporti	8
Ricerca e innovazione	2
Competitività imprese	2
Rafforzamento PA	2

Fonte: Opencoesione

Si registra, dunque, una crescita di consapevolezza a proposito della complessità e delle condizioni di efficacia delle *polices* pubbliche per combattere la marginalizzazione dei territori, potenziare la coesione sociale, limitare l'esodo dalle zone montane. Il ruolo dei *policy makers* locali acquisisce criticità in ragione delle opportunità di contribuire al processo di innovazione – variabile posta al centro del filone teorico neoschumpeteriano della teoria della crescita (Cannari, Magnani e Pellegrini, 2009) – per la realizzazione di comunità resilienti, inclusive ed effettivamente in grado di riscattare il peso della marginalità geografica. Ciò comporta la necessità di un approccio integrato, ma allo stesso tempo fortemente ancorato al territorio, attraverso la ridefinizione delle relazioni tra *policy makers* locali e nazionali, favorendo soluzioni innovative, in grado di gestire in

termini di efficacia della *policy*, la complessità ed eterogeneità dei contesti territoriali.

Oggi si intende cogliere questi obiettivi con modelli di aggregazione a geometria variabile, con un maggior coinvolgimento delle diverse articolazioni sociali e preferendo, al modello dell'ente autonomo, le aggregazioni volontarie tra comuni e le forme associative disciplinate dalle singole Regioni. Le Comunità montane, dunque, in virtù della particolare configurazione sociale fondata, pur nelle diversità municipali, su di un forte senso comunitario e identitario¹¹, possono concretamente realizzare i principi della *governance* multi-livello e della sussidiarietà, che può costituire quel valore aggiunto individuato dalla Commissione nelle proposte di riforma dei fondi strutturali e della politica di sviluppo rurale per la nuova programmazione¹².

4. Prossimi percorsi di ricerca

Questo primo *step* di analisi ha consentito una mappatura delle comunità montane attualmente esistenti e delle loro funzioni, chiarendo le ragioni del proliferare di questi enti, considerati dai Comuni come occasione per ricevere visibilità e finanziamenti.

La letteratura scientifica in materia e la ricognizione delle modalità relative alla costruzione degli indici di deprivazione e marginalità hanno fornito il quadro teorico per poter analizzare le *performance* dei territori caratterizzati da particolare asperità territoriale.

La valutazione delle politiche pubbliche ha poi evidenziato la realizzazione, nelle Comunità montane, di un numero abbastanza cospicuo di progetti nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013. Tali iniziative, pur mostrando talvolta lacune e sprechi, hanno avuto il merito di consentire un apprendimento delle culture di programmazione e un miglioramento delle capacità istituzionali alla scala locale, anche attraverso l'emergere di varie forme di partenariato, com'è accaduto per i PIT o i GAL. In tal senso sembra, pertanto, che la categoria più opportuna per esaminare le politiche volte alla valorizzazione dei territori marginali non sia la finalità esplicita, che può apparire tanto funzionalmente chiara in astratto, quanto confusa nella pratica, nella sua successione temporale e negli esiti prodotti. La categoria più utile appare essere, piuttosto, la mobilitazione delle risorse di *milieu* e il coinvolgimento delle *partnerships* (Cremaschi, 2005). La capacità, in altre parole, di mettere in movimento le realtà locali attivando risorse

sommerse. Nonostante che le scelte di progetto evidenzino ancora spesso la preferenza per tematiche poco innovative, evidenziando una *governance* locale ancora immatura, i partenariati e lo stesso continuo esercizio della capacità progettuale conducono infatti senza dubbio a migliori condizioni di sviluppo e coesione.

A livello operativo, e alla luce delle considerazioni effettuate nei paragrafi precedenti, si ritiene dunque necessario proporre, rispetto alla specifica realtà delle comunità montane e alla valutazione delle loro capacità di incidere sui territori come soggetti propulsori dello sviluppo, uno strumento di misurazione che differisce in parte da quelli più accreditati nella comunità scientifica. Gli ulteriori successivi passaggi del lavoro di ricerca comprenderanno infatti la costruzione di un «indice di sviluppo del territorio montano» (ISTM), che individui in prima approssimazione le variabili da considerare come appartenenti a tutti gli ambiti ricompresi in tabella 2: demografico, economico, sociale, ambientale, infrastrutturale. Tali variabili, considerate alla scala comunale, verranno poi parametrizzate rispetto al territorio provinciale, che diviene quindi il *benchmark* di riferimento.

L'indice ISTM consentirà, dunque, di misurare le *performances* di Comunità montane campione, individuate tra quelle tuttora operanti nelle diverse ripartizioni geografiche. L'arco temporale considerato dall'analisi partirà dall'istituzione delle CM, giungendo fino ai recenti provvedimenti di riordino amministrativo. L'analisi quantitativa sarà ovviamente affiancata da un'analisi di tipo qualitativo, volta a «calare» i risultati dell'indice nelle specifiche realtà territoriali delle Comunità montane esaminate.

Riferimenti bibliografici

- Àbrami Alberto (1975), *Comunità Montane e sviluppo economico*, Milano, Svimez-Giuffrè.
- Accetturo Antonio e Guido De Blasio (2012), *Policies for Local Development: An Evaluation of Italy's «Patti Territoriali»*, in «Regional Science and Urban Economics», 42, pp. 15-26.
- Agenzia per la Coesione Territoriale (2016), *Programma Annuale 2016 del Nucleo di Verifica e Controllo (NUVEC) ai sensi del DDG n. 7/2015, art. 5* (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/trasparenza/Disposizioni_generali/Atti_generali/Piani_attivita_NUVEC/Piano_annuale_2016_Nuvec.pdf; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Alesina Alberto, Stephan Danninger e Massimo Rostagno (2001), *Redistribution through Public Employment: The Case of Italy*, in «IMF Staff Papers», 48, pp. 447-473.
- Baldwin Richard, Rikard Forslid, Philippe Martin, Gianmarco Ottaviano e Frederic Robert-Nicoud (2003), *Economic Geography and Public Policy*, Princeton, Princeton University Press.
- Barbieri Giuseppe (1972), *Tutela e valorizzazione del paesaggio montano*, in *Proposte per la Regione Toscana*, in «Atti dell'Istituto di Geografia dell'Università di Firenze», quaderno 2, pp. 3-24.
- Barca Fabrizio (2009), *Una politica di sviluppo rivolta ai luoghi per rispondere alle sfide e alle aspettative dell'Unione Europea* ([http://www.confindustria.it/Aree/NewsPub.nsf/94F6C881454709C3C12577BA00358C64/\\$File/Rapporto%20Barca%20_Capitoli%201%20e%205_ITA%2001_07_2010.pdf](http://www.confindustria.it/Aree/NewsPub.nsf/94F6C881454709C3C12577BA00358C64/$File/Rapporto%20Barca%20_Capitoli%201%20e%205_ITA%2001_07_2010.pdf); ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Bazin Gilles (a cura di) (1999), *La politique de la montagne. Rapport d'évaluation*, Parigi, La Documentation Française.
- Bemelmans-Vidéc Marie-Louise, Ray C. Rist e Evert Vedung (a cura di) (2003), *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and Their Evaluation*, New Brunswick, Transaction Publishers.
- Blanchard Raoul (1933), *Préface*, in Jules Blache (a cura di), *L'homme et la montagne*, Parigi, Gallimard, pp. 7-9.
- Bronzini Raffaello e Guido De Blasio (2006), *Evaluating the Impact of Investment Incentives: The Case of Italy's Law 488/1992*, in «Journal of Urban Economics», 60, pp. 327-349.
- Buran Paolo, Stefano Aimone, Fiorenzo Ferlaino e Maria Cristina Migliore (1998), *Le misure della marginalità. I fattori di disagio territoriale delle aree montane piemontesi*, Torino, Ires Piemonte «Working paper» 121.
- Camagni Roberto e Denis Maillat (2006), *Milieux innovateurs. Théorie et politiques*, Parigi, Economica Anthropos.
- Cannari Luigi, Marco Magnani e Guido Pellegrini (2009), *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in «Questioni di Economia e Finanza», 50, pp. 673-733.
- CENSIS (2003), *Il valore della montagna*, Roma, CENSIS.
- Commissione Europea (2011), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council* (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EN/1-2011-611-EN-F2-1.Pdf>; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Commissione Europea (2013), *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/guide_evalsed.pdf; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Commissione Europea (2015), *Guidance Document on Monitoring and Evaluation. Concepts and Recommendations* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Coombes Mike, Simon Raybould, Cecilia Wond e Stan Openshaw (1995), *1991 Deprivation Index: A Review of Approaches and a Matrix of Results. Towards an Index of Deprivation: A Review of Alternative Approaches*, Londra, HMSO, pp. 1-68.
- Coppola Pasquale e Rosario Sommella (a cura di) (1998), *Le aree interne nelle strategie di rivalorizzazione territoriale del Mezzogiorno*, in «Geotema», 10, fascicolo monografico.
- Courant Paul Noah (1994), *How Would You Know a Good Economic Development Policy if You tripped over One? Hint: don't just count Jobs*, in «National Tax Journal», 47, pp. 863-881.
- Crescimanno Alberto, Fiorenzo Ferlaino e Francesca Silvia Rota (a cura di) (2009), *Classificazione della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte 2008*, Torino, IRES Piemonte.
- D'Aponte Tullio (a cura di) (2009), *Il cavallo di Troia. Disagio sociale politiche carenti, marginalità diffusa nello sviluppo territoriale della Campania*, Roma, Aracne.
- De Vecchis Gino (1988), *La montagna italiana tra degrado e sviluppo. Il ruolo delle comunità montane*, in «Pubblicazioni della Cattedra di Geografia dell'Istituto Universitario Pareggiato di Magistero Maria SS. Assunta», 5, fascicolo monografico.
- De Vecchis Gino (2004), *Un futuro possibile per la montagna italiana*, Roma, Edizioni Kappa.
- Debarbieux Bernard (2009), *Préface. Les régions de montagne*



- comme référents de l'action collective, in «Revue de Géographie Alpine», 97, 2, pp. 5-12.
- Debarbieux Bernard e Martin Price (2012), *Mountain Regions: A Global Common Good?*, in «Mountain Research and Development», 32, pp. 7-11.
- Dematteis Giuseppe (2001), *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in Paola Bonora (a cura di), *SLoT quaderno 1*, Bologna, Baskerville UniPress, pp. 11-30.
- Dematteis Giuseppe (2013), *Montagne e aree interne nelle politiche di coesione territoriale italiane ed europee*, in «Territorio», 66, pp. 7-15.
- Ente Italiano della Montagna (2009), *La montagna e il federalismo fiscale*, Roma, EIM. in «SLM - sopra il livello del mare» n. 34 (numero speciale).
- Ente Italiano della Montagna (2010), *Montagna italiana: definizione* (www.montagnamadeinitaly.it/).
- ESPON (2014), *TIPSE - Territorial Dimension of Poverty and Social Exclusion in Europe* (<https://www.espon.eu/tipse>, ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Euromontana (2008), *The Role of Mountain Regions in Territorial Cohesion*, Vienna, Federal Institute for Less-favoured and Mountainous Areas.
- Ferlaino Fiorenzo e Francesca Silvia Rota (2010), *La montagna nell'ordinamento italiano: un racconto in tre atti*, in XXXI Conferenza italiana di scienze regionali (https://aisre.it/images/old_papers/FERLAINOI.pdf; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Gerbaux Françoise (1994), *La montagne en politique*, Parigi, L'Harmattan.
- Governa Francesca (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
- IMONT (2007), *DEMETRA - Studio sulla classificazione dei territori montani in Italia*, Roma, IMONT.
- IRES (2000), *La marginalità nei «comuni» collinari*, Torino, iRES.
- iRES (2002), *Dinamismo e marginalità nella collina piemontese*, Torino, iRES.
- ISTAT e Istituto nazionale della montagna (a cura di) (2007), *Atlante statistico della montagna italiana*, Roma, Istituto nazionale della montagna.
- Jourdain Laurence (1997), *L'évaluation des politiques communautaires: légitimation et apprentissages nationaux*, in «Cultures & Conflits», 28, pp. 147-169.
- Lippi Andrea (2007), *La valutazione delle politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.
- Losavio Clelia (2009), *Il punto sul processo di riordino delle Comunità montane*. in «SLM - sopra il livello del mare», 35, pp. 15-28.
- Lucia Maria Giuseppina e Francesca Silvia Rota (2013), *Montanità, marginalità e potenzialità di sviluppo del comune di Usseaux nel contesto regionale del Piemonte*, in Gregorio Lazzarini (a cura di), *Le risorse di un territorio montano marginale. Usseaux e le sue borgate*, Milano, Angeli, pp. 38-59.
- Magnaghi Alberto (2000), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Mantino Francesco (2013), *Sviluppo in montagna e nelle aree interne: apprendere dalle politiche e dalle esperienze progettuali*, in «Agriregionieuropa», IX, 34 (<https://agrivegionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/34/sviluppo-montagna-e-nelle-aree-interne-apprendere-dalle-politiche-e-dalle>, ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Martini Alberto (2006), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», 34, pp. 61-74.
- Morbioli Paola e Roberto Tommasi (2008), *Il riordino territoriale e istituzionale delle comunità montane*, in «Le Istituzioni del Federalismo», supplemento 4, pp. 17-38.
- Neri Andrea Raffaele (2012), *The Importance of Indices of Multiple Deprivation for Spatial Planning and Community Regeneration. The Example of the Welsh Index of Multiple Deprivation and the Related Communities First Programme for the Italian System*, in «Italian Journal of Planning Practices», 2, pp. 34-65.
- Nordregio (2004), *Mountain Areas in Europe: Analysis of Mountain Areas in EU Member States, Acceding and Other European Countries* (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/montagne/mount1.pdf; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Pinto Ferdinando (2016), *Diritto degli enti locali*, Torino, Giappichelli.
- Presidenza del Consiglio dei Ministri (2014), *D.P.C.M. 19 novembre 2014, Riorganizzazione del Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, di cui all'articolo 3, comma 5, del decreto legislativo 5 dicembre 1997, n. 430* (<http://www.camera.it/temiap/2015/02/27/OCD177-1005.pdf>; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Prezioso Maria (a cura di) (2006), *Research on Territorial Cohesion Indicators for Monitoring 2007-2013 Programmes in Italy*, Roma, MIT & EUKN e-Library.
- Racca Eduardo (2007), *Comunità Montane e qualità della spesa. I progetti, gli interventi, i servizi più significativi*, Roma, UNCEM.
- Rossi Nicola (2005), *Mediterraneo del Nord. Un'altra idea del Mezzogiorno*, Roma-Bari, Laterza.
- Saibene Cesare (1974), *Un problema di geografia politica: la dimensione territoriale delle comunità montane*, in «Rivista Internazionale di Scienze Sociali», 45, pp. 245-255.
- Salone Carlo (1999), *Il territorio negoziato: strategie, coalizioni e «patti» nelle nuove politiche territoriali*, Firenze, Alinea.
- Scottish Government, *The Scottish Index of Multiple Deprivation* (www.gov.scot/Topics/Statistics/SIMD; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Stanzione Luigi (a cura di) (2001), *Le vie interne allo sviluppo del Mezzogiorno*, Napoli, IUO.
- Townsend Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom. A Survey of Household Resources and Standards of Living*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Townsend Peter (1987), *Deprivation*, in «Journal of Social Policy», 2, pp. 125-146.
- Trosa Sylvie (2003), *L'évaluation des politiques publiques*, Parigi, Institut de l'Entreprise.
- UK Government, *English Indices of Deprivation* (<https://www.gov.uk/government/collections/english-indices-of-deprivation>; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- UNCEM (2007), *Le Comunità Montane: continuità nella tradizione, discontinuità nell'azione*, in «Montagna 2015: nuove Comunità montane, nuove alleanze, nuova UNCEM». Atti della conferenza programmatica (L'Aquila, 22-23 settembre 2007), Roma.
- UVAL (2013), *Le innovazioni di metodo per la programmazione comunitaria 2014-2020*, in «Materiali UVAL», 29 (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/servizi/materiali_uval/Documenti/Muval29_Innovazioni_metodi_2014_2020.pdf; ultimo accesso: 23.XI.2018).
- Valerio Marta e Felice Vitullo (2000), *Sperimentazione di un indice di svantaggio sociale in Basilicata*, in «Epidemiologia e Prevenzione», 24, pp. 219-223.
- Varga Attila (2007), *From the Geography of Innovation to Development Policy Analysis: The GMR-approach*, in «Annales d'Économie et de Statistique», 87-88, pp. 83-101.
- Vitte Pierre (1992), *La montagne italienne*, in «Annales de Géographie», 563, pp. 68-83.
- Welsh Government, *The Welsh Index of Multiple Deprivation* (<https://gov.wales/statistics-and-research/welsh-index-multiple-deprivation/?lang=en>; ultimo accesso: 23.XI.2018).

Normativa di riferimento

- Decreto legislativo 265 del 3 agosto 1999, *Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142*.
- Decreto legislativo 112 del 25 giugno 2008, *Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*.
- Legge del 3 dicembre 1971, *Nuove norme per lo sviluppo della montagna*.
- Legge 142 dell'8 giugno 1990, *Ordinamento delle autonomie locali*.
- Legge 267 del 18 agosto 2000, *Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.
- Legge 97 del 31 gennaio 1994, *Nuove disposizioni per le zone montane*.
- Legge 991 del 25 luglio 1952, *Provvedimenti in favore dei territori montani*.
- Legge ordinaria 657 del 30 luglio 1957, *Modifica all'art. 1 della legge 25 luglio 1952, concernente provvedimenti a favore dei territori montani*.

Note

¹ Tale definizione è contenuta nella legge 991 del 1952, *Provvedimenti in favore dei territori montani* e nell'articolo unico della legge 657 del 1957 che la modifica.

² Con le espressioni «politiche di sviluppo regionale» e «politica regionale» si fa riferimento a quelle politiche per lo sviluppo tese alla coesione, al riequilibrio economico-sociale, alla competitività di specifici territori. L'OCSE definisce queste politiche come «territoriali», mentre l'Unione Europea utilizza il termine «politica di coesione». Assicurare pari condizioni sociali ed economiche tra i territori appartenenti ad aree riferibili alla stessa «entità politica», è un obiettivo diffuso anche a scala internazionale. Si possono citare, a tale proposito, le esperienze statunitensi delle «US enterprise and empowerment zones», quelle francesi delle «Zones franches urbaines» o le «New deal communities» in Inghilterra (Accetturo e De Blasio, 2012).

³ Il dibattito sulla valutazione delle politiche pubbliche, che inizia negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso in Nordamerica nell'ambito di tre principali temi di analisi (valutazione della formazione, dei programmi di contrasto della povertà e delle opzioni alternative di allocazione delle risorse), ha definito alcuni principi di riferimento che continuano a rappresentare la base teorica su cui è impostata la valutazione contemporanea: l'approccio quantitativo e sperimentale, la valutazione costi/benefici, e i metodi che prevedono il coinvolgimento dei principali beneficiari nei processi di valutazione (Evalsed, 2013). Dagli anni Settanta, l'approccio alla valutazione comincia a diffondersi anche in Europa coinvolgendo prioritariamente quei paesi che avevano più forti relazioni con gli Stati Uniti e il Canada assumendo, tuttavia, caratteristiche peculiari riflettenti i differenti modelli di *governance* (Evalsed, 2013).

⁴ Atteggiamento in aperto contrasto con quello tenuto negli ultimi decenni dalle loro controparti nordamericane, alle cui concrete e genuine richieste di valutazione degli effetti delle politiche è legato l'ampio utilizzo del metodo sperimentale (nonché il continuo sviluppo di metodi non sperimentali rigorosi e robusti) (Martini, 2006).

⁵ Si cita a tal proposito il cosiddetto «Rapporto Barca», nel quale particolare rilevanza assumono i processi valutativi intesi come strumenti conoscitivi dell'azione pubblica, sia nella fase *ex post* sia in quella della costruzione del programma, nell'intento di rendere rigorosi e chiari gli obiettivi e i criteri di sele-

zione dei beneficiari degli interventi (UVAL, 2013).

⁶ Il dibattito scientifico, anche internazionale, sugli aspetti istituzionali o di processo correlati a interventi nelle aree svantaggiate, soprattutto con riferimento a nuovi investimenti imprenditoriali, è particolarmente ricco e articolato; più scarse, invece, sono le evidenze empiriche relative a una relazione diretta tra nuove aziende e cambiamenti economici o all'efficacia di interventi locali. Una delle motivazioni è che tale valutazione è di tipo controfattuale e deve pertanto interrogarsi su cosa sarebbe avvenuto in assenza di quell'intervento. Oggi i metodi valutativi hanno acquisito gli strumenti tipici dell'economia applicata, ma le applicazioni a scala regionale non sono ancora sufficientemente sviluppate, anche perché condizionate dall'indisponibilità dei dati alla necessaria scala geografica (Accetturo e De Blasio, 2012).

⁷ Un recente riferimento a politiche regionali impostate su definiti ambiti territoriali è rinvenibile nella relazione annuale sulla strategia per le aree interne, del luglio 2015, laddove ci si prefigge di investire il generalizzato processo di depauperamento demografico attraverso il rilancio dello sviluppo locale imperniato su turismo, ambiente e agroalimentare, variamente declinato, e sulla ridefinizione dell'offerta dei servizi di base: scuola, salute, mobilità e innovazione. Nella relazione, che pur programmaticamente si propone di individuare metodi e politiche di intervento alternativi, il riferimento esplicito è a indicatori di natura quantitativa, dettagliatamente individuati, quando si descrive la metodologia per la delimitazione delle aree, rinviando a momenti successivi di progettazione locale la definizione di obiettivi, e dei relativi strumenti di misurazione che siano più rispondenti alle diverse specificità.

⁸ La promozione del processo di apprendimento nelle pratiche valutative e in particolare la valutazione d'impatto controfattuale è esigenza, segnalata con chiarezza da Barca (2009), ormai largamente diffusa. Tale valutazione, finalizzata all'identificazione precisa di «cosa funziona» e «cosa non funziona», dovrebbe essere avviata al momento del disegno degli interventi (uso «prospettico»), per ottenere un effetto disciplinatorio nella definizione degli obiettivi e dei criteri di selezione dei beneficiari.

⁹ L'evidenza empirica di una correlazione diretta tra esternalità di offerta e sviluppo locale, sebbene non da escludere, appare comunque debole, così come cauto e, talvolta, controverso, è il giudizio sull'efficacia di alcuni interventi della programmazione negoziata come i patti territoriali, i contratti d'area, i contratti di programma e i PIT (Salone, 1999; Alesina, Danninger e Rostagno, 2001; Cannari, 2005; Rossi, 2005; Bronzini e De Blasio, 2006; Accetturo e De Blasio 2012). Anche la ricerca a scala internazionale sull'efficacia dei programmi *place based*, sebbene eterogenea relativamente ai fattori analizzati e alla loro quantità, si è generalmente espressa in senso negativo.

¹⁰ Le risorse dedicate alle politiche di coesione provengono dal bilancio europeo (fondi strutturali) e nazionale (cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali, Fondo per lo sviluppo e la coesione e risorse proprie del Piano d'azione per la coesione) e agiscono, pur con grande differenza d'intensità, in tutto il Paese, nell'obiettivo di garantire eguaglianza di opportunità e di qualità della vita nei diversi territori.

¹¹ Il riferimento a un'identità collettiva montana, sebbene solo raramente testata, è indubitabile (Debarbieux, 2009).

¹² La comunità, per rispondere ai bisogni di sviluppo e inclusione, non solo delle aree rurali, ma anche di quelle urbane e costiere soggette a specifici problemi geografici e/o demografici, incoraggia un approccio integrato su scala locale tramite la *community-led local development* trasferendo responsabilità decisionali e gestionali a partneriariati locali tra attori pubblici, privati e della società civile.

