

# Politiche per la centralità della montagna

Sullo sfondo

Fiorenzo Ferlino\*

\* IRES Piemonte, Turin; mail: [ferlino@ires.piemonte.it](mailto:ferlino@ires.piemonte.it)

**Abstract.** *The article briefly traces back the development of policies dedicated to the mountain regions of Italy from the post-war era to the present day, browsing from 'depressed territories', to 'disadvantaged areas' and 'mountain communities', up to the recent Inland Areas National Strategy. The underlying idea is that such place-based policies are ineffective if not supported by a great labour reform, a regeneration of boroughs and a reuse of abandoned woods apt to redirect towards the mountains most of the (public and private) operators active via teleworking or smart working. All these policies should be built, programmed, planned to prevent 'spontaneous development' logics from destroying (as already happened in coastal areas) the mountains landscape and resources. In other words, we should avoid that the new centrality of mountains forced by climate change (and by the rising concern of new pandemics) may generate new phenomena such as uncontrolled growth or deterritorialisation which can undermine the path towards sustainability.*

**Keywords:** 'inland areas'; less favoured areas; mountain centrality; climate change; localization factors.

**Riassunto.** *L'articolo ricostruisce sinteticamente le politiche per la montagna dal Dopoguerra a oggi, partendo dai 'Territori depressi', toccando quindi quelli svantaggiati e le Comunità montane fino a giungere alla più recente Strategia Nazionale per le Aree Interne. L'idea di fondo è che queste politiche place-based siano insufficienti se non affiancate da una grande riforma del lavoro, dalla rigenerazione dei borghi e dell'uso dei boschi abbandonati, che indirizzino verso la montagna gran parte degli attivi passibili di telelavoro e smart working (del pubblico impiego ma non solo). È importante che tutto ciò venga costruito, programmato, pianificato, per evitare che logiche spontanee di sviluppo possano distruggere (come già successo nelle aree costiere) il paesaggio e le risorse montane. Bisogna cioè evitare che la nuova centralità montana imposta dal riscaldamento globale (e da possibili e nuove pandemie) possa generare processi di crescita incontrollata e deterritorializzanti che ne comprometterebbero un esito sostenibile.*

**Parole chiave:** aree interne; zone svantaggiate; centralità montana; cambiamento climatico; fattori localizzativi.

## 1. Aree interne e territori depressi

Nell'immediato Dopoguerra, le aree interne coincisero con le zone montane. Nell'articolo 44 (ultimo comma) della Costituzione italiana si afferma infatti che "la legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane", riconoscendo così una differenziazione territoriale non ravvisata in altre nazioni europee, con l'eccezione della Carta costituzionale svizzera (nell'art. 31bis).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> A questo dovere costituzionale si richiamò la prima legge di intervento territoriale, la Legge 991 del 1952 "Provvedimenti in favore dei territori montani". Ai sensi della Legge, sono considerati territori montani "i Comuni censuari situati per almeno l'80 per cento della loro superficie al di sopra dei 600 metri di altitudine e quelli nei quali il dislivello tra la quota altimetrica inferiore e la superiore del territorio comunale non è minore di 600 metri, sempre che il reddito imponibile medio per ettaro [...] non superi le lire 2.400 [in base ai prezzi del 1937-1939]".

Peer-reviewed open access scientific article edited by *Scienze del Territorio* and distributed by Firenze University Press under CC BY-4.0



Chi definì i confini delle zone montane, in base all'art.1 della Legge 991/1952, furono le Commissioni Censuarie Provinciali e la Commissione Censuaria Centrale, che stilarono e aggiornarono un elenco dei Comuni classificati come territori montani. Le commissioni ebbero anche il potere di includere nei territori montani Comuni non montani con "analoghe condizioni economico-agrarie" nonché Comuni danneggiati da eventi bellici.<sup>2</sup> In assenza di opportuni interventi di programmazione territoriale, il legislatore trovò quindi un modo tutto italiano di estendere le agevolazioni ai territori interessati dal comune rischio di spopolamento e abbandono (CRESCIMANNO ET AL. 2010).

Il rischio di spopolamento e abbandono si estese negli anni '60 a un insieme di aree diverse, accumulate sotto la categoria di 'territori depressi'. Furono "territori a rilevante depressione economica" i territori montani,<sup>3</sup> i territori del meridione d'Italia,<sup>4</sup> ma anche quelli compresi nelle province di Latina e Frosinone, l'Isola d'Elba, l'Isola del Giglio e Capraia, il comprensorio di Ascoli Piceno e alcuni Comuni delle province di Roma e Rieti. Venne poi la "collina depressa",<sup>5</sup> quindi altre aree furono riconosciute depresse dal Comitato interministeriale per la ricostruzione, ai sensi di legge.<sup>6</sup> Infine con la Legge "quadrifoglio"<sup>7</sup> furono estesi i benefici economici delle aree depresse all'intera collina (FERLAINO 2015).

## 2. Zone svantaggiate e Comunità

La politica europea vide il passaggio dai territori depressi alle zone svantaggiate. In realtà la politica europea è presente fin dal Trattato di Roma del 1957 ma fu per lungo tempo gestita dallo Stato e fu diretta fondamentalmente verso la realizzazione delle grandi opere per lo sviluppo del Paese, in gran parte nel Meridione d'Italia per mezzo della Cassa del Mezzogiorno. È una politica che non interessa prioritariamente la montagna quanto la pianura e le zone costiere svantaggiate: le *'less favoured areas'*. Solo negli anni '70, con la creazione della Direzione generale della Politica regionale della Commissione europea (del 1968) e la pressione all'attuazione del mandato costituzionale di creazione delle Regioni, la politica europea interessò la montagna. La spinta venne a seguito della nascita delle Regioni e dell'istituzionalizzazione, nel 1975, del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), che indusse le Regioni, in Italia quasi tutte con vaste aree montane, a strutturare piani di sviluppo regionali inerenti le zone svantaggiate. La Direttiva n. 75/268/CEE<sup>8</sup> definì tre tipologie di zone svantaggiate: quelle relative alle zone montane, le aree con problemi socio-economici e le aree con svantaggi specifici.<sup>9</sup> Nel 1985 la Decisione 85/307/CEE prevede una perimetrazione accurata del territorio montano, rispetto a quanto presente nell'elenco della 75/273/CEE, su base cartografia a scala 1:100.000.

<sup>2</sup> "Ai sensi del Decreto legislativo presidenziale 22 Giugno 1946, n. 33".

<sup>3</sup> Legge 991/1952

<sup>4</sup> Legge 10 Agosto 1950, n. 646 "Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale, Cassa per il Mezzogiorno".

<sup>5</sup> Art.8 della Legge 454/1961.

<sup>6</sup> Legge 22 Luglio 1966, n. 614 "Interventi straordinari a favore dei territori depressi dell'Italia settentrionale e centrale".

<sup>7</sup> Legge 984 del 1977.

<sup>8</sup> Del 28 aprile ("Direttiva del Consiglio sull'agricoltura di montagna e di talune zone svantaggiate").

<sup>9</sup> Rispettivamente artt. 3.3, 3.4 e 3.5.

L'affermarsi del nuovo paradigma regionalista e del FESR spinsero verso politiche volte alla convergenza regionale e al riequilibrio territoriale interno indebolendo la visione dualistica dello sviluppo nazionale. Diverse proposte di riequilibrio interno furono formulate. Ricordiamo le più importanti: la promozione delle comunità locali secondo una visione ancorata al mondo rurale (oggetto di numerosi interventi legislativi); la proposta 'olivettiana' di nuova Comunità, impostata sull'idea della fabbrica di comunità, quale unità coesiva dell'interazione sociale e della crescita del territorio di appartenenza e di prossimità; le "Aree di riequilibrio" del "Progetto '80" quali contraltari ai grandi poli produttivi e metropolitani di crescita, spesso mono-produttivi (elaborati dalla teoria della polarizzazione); la proposta becattiniana dello sviluppo della piccola impresa distrettuale e dell'industria "leggera" quale *climax* coesivo necessario per lo sviluppo regionale.

È una storia che si protrasse nel tempo e si tradusse in visioni politiche e persino in proto-programmi, applicati a scale territoriali diverse: locali (la comunità olivettiana di Ivrea della seconda metà degli anni '50a, ad esempio) ma con una visione di scala nazionale; nazionali (il "Progetto '80" degli anni '60, ad esempio); regionali (il riequilibrio comprensoriale praticato da diverse Regioni negli anni '70). Proposte che nascono e muoiono, confliggono, collaborano, ma non strutturano azioni politiche coesive, persistenti e programmatiche. Manca il ruolo costruttivo di una amministrazione centrale e periferica preparata e prevalgono quindi le ondate politico-programmatiche, generate dal conflitto politico-ideologico, in una sorta di riformulazione continua della progettualità amministrativa, che mancava di stabilità in passato e continua a mancare adesso.

All'inizio degli anni '70 nacquero le Comunità Montane, in parte come 'coagulo' del ricco dibattito territoriale e in parte come proposta, politico-amministrativa, di organizzazione associativa del territorio montano. È l'ultima grande riforma della *governance* montana. Al conflitto culturale e ideologico si affiancherà, a partire dagli anni '70, il conflitto tra lo Stato e le Regioni. Seguirà un periodo di iperterritorializzazione e di scontro tra l'organizzazione amministrativa dello Stato e delle Regioni intorno alle Comunità montane, ai Comprensori, alle Province, alle Unioni di Comuni, agli Ambiti di programmazione (in Piemonte gli Ambiti di Integrazione Territoriale), che ancora deve trovare una sua stabilità strutturale.

In breve. Con la Legge n. 1102 del 1971, che istituisce le Comunità Montane, si passa dalla visione assistenzialistica dell'intervento sulle 'zone depresse' alla visione associativa, di difesa delle comunità locali di ambito montano. Ai Comuni montani si offre la possibilità di aggregarsi in forma associata per affrontare problemi comuni quali la difesa e messa in sicurezza dei suoli, il contenimento dello spopolamento, l'abbandono e la marginalizzazione. Un modello, quello associativo dei Comuni, che diverrà l'asse portante delle proposte riformiste degli anni '90: la Legge 142/1990<sup>10</sup> e la successiva Legge n. 267 del 2000.<sup>11</sup> Un modello ripreso dalla Legge 56 del 2014 (Legge Delrio) che nella sua proposta funzional-associativa manifesta la caduta della tensione progettuale, in termini di visione economico-sociale e di sviluppo della montagna, considerando il territorio come spazio omogeneo e indifferenziato.

In questo contesto si ritorna a parlare di 'aree interne', non più in termini di proposta ma di strategia nazionale di contrasto al declino montano attuato attraverso politiche locali attive.

<sup>10</sup>In seguito modificata dalla Legge 3 Agosto 1999, n. 265 "Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla Legge 8 Giugno 1990, n. 142".

<sup>11</sup>"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" – TUEL.

### 3. La SNAI

La Strategia Nazionale delle Aree Interne (SNAI) definisce tali aree come “quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico” (LUCATELLI 2015, 11). Esse sono “distanti da grandi centri di agglomerazione e di servizio e con traiettorie di sviluppo instabili ma tuttavia dotata di risorse che mancano alle aree centrali”.<sup>12</sup>

La SNAI nasce, come è risaputo, nel 2013, con il Governo Monti, dall'allora Ministro per la Coesione territoriale Fabrizio Barca, e segna il passaggio dalla montagna delle Comunità montane e dei territori svantaggiati alla montagna delle “Aree progetto” (BALDUZZI ET AL. 2012). Si tratta di un'elaborazione che parte dalle riflessioni svolte sullo sviluppo dei sistemi locali periferici e dal metodo GAL (Gruppi di Azione Locale) ed è sinergica alla politica funzional-associativa, che segue la stagione della “programmazione negoziata” (soprattutto i Contratti di Programma e i Contratti d'Area che insistono maggiormente sulle aree depresse e in crisi): “l'idea del progetto è semplice. Possiamo dare un contributo importante al rilancio economico e sociale dell'Italia rimettendo al centro del nostro impegno, pubblico e privato, della nostra identità nazionale e dei nostri interventi per lo sviluppo le ‘aree interne’ del Paese” (MCT-DPS 2012).

La SNAI utilizza fondi del periodo di programmazione UE 2014-2020 nonché finanziamenti dedicati previsti dalla Legge sulla stabilità (fondi nazionali) e mira alla ripresa economica e sociale del Paese invertendo il declino demografico ed economico delle aree interne, cioè di quelle aree rurali periferiche e ultra-periferiche distanti dai principali centri di servizio, inerenti l'istruzione, la sanità, la mobilità, ecc.. Aree che coprono il 60% del territorio nazionale, in cui ricade nel 53% dei Comuni italiani (4.261) interessando il 23% della popolazione (13.540.000 abitanti).

La Strategia nazionale si basa su cinque innovazioni principali:

1. l'approccio multi-fondo (sia nazionale sia FESR, FSE, FEASR, FEAMP) che interagisce con i Programmi di Sviluppo Rurale (PSR) e può interagire con l'approccio LEADER;
2. la partecipazione locale intercomunale tra Comuni associati (in genere in Unioni);
3. la progettazione partecipata del programma di sviluppo attraverso l'attivazione degli attori locali;
4. l'*empowerment* (verificato con Stato e Regioni) per il miglioramento nella fornitura di servizi essenziali (scuola e formazione professionale, mobilità locale e trasporti, assistenza sanitaria e servizi medici);
5. l'*empowerment* (verificato con Stato e Regioni) nella promozione di risorse e iniziative di sviluppo locale.

Al 31 Dicembre 2019 sono state approvate 47 “Strategie d'Area”, impegnando circa 753 milioni di euro, di cui 175 provenienti da risorse statali dedicate alla Strategia e 473 dai Fondi europei di Sviluppo e Investimento (SIE) che finanziano i Programmi Operativi Regionali (POR), oltre ad altri fondi pubblici e privati per un totale di 104 milioni di euro.

A differenza tuttavia dei GAL e dell'approccio LEADER,<sup>13</sup> entambi settoriali, la SNAI è *'place-based'* e si basa su una concezione del territorio precipuamente italiana.

<sup>12</sup> Brano tratto dalle conclusioni dei ministri Renato Balduzzi, Fabrizio Barca, Mario Catania, Elsa Fornero, Francesco Profumo a un seminario romano del 2012 (BALDUZZI ET AL. 2012).

<sup>13</sup> Acronimo del francese “*Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale*”; informazioni in italiano: <[https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained\\_it](https://enrd.ec.europa.eu/leader-clld/leader-toolkit/leaderclld-explained_it)>.

In Italia esiste infatti una certa coincidenza tra l'entroterra marginale montano e le 'aree interne', in contrapposizione alle aree costiere e di pianura, più sviluppate e con insediamenti urbani diffusi: lineari sulla costa, disseminati (*scattered*) e diffusi (*sprawling*) in pianura, a partire da nuclei storici. A scala continentale (e mondiale) le cose vanno diversamente:<sup>14</sup> le aree interne non sono aree montane instabili e a rischio idro-geologico quanto 'cratoni' fortemente stabili dal punto di vista geologico, che definiscono tavolati e pianure ad alta produttività agricola e industriale.

Mantenendo questa connotazione tutta italiana, le aree interne ricompaiono quindi – erano già state concettualizzate negli anni '80 (BECCHI COLLIDA ET AL. 1989) – come strategia nazionale complementare alla politica di sviluppo incentrata sulle Città metropolitane e ambiscono a essere, insieme alle Città metropolitane e alle medie città che formano il tessuto territoriale italiano, i soggetti di governo del territorio e dello sviluppo strategico del Paese:

il rilancio di queste aree sta già avvenendo ma a macchia di leopardo. Affinché divenga un fattore di sviluppo del Paese occorre dargli impulso. La programmazione dei Fondi comunitari pre-allocati per il 2014-2020 [...] offre l'opportunità di costruire una strategia che, muovendo da azioni private e pubbliche già in corso e unendosi a politiche nazionali, dia loro forza, efficacia e visione, con traguardo al 2020 e oltre. Senza distinzioni di Nord e di Sud. Ma con fortissima attenzione ai singoli contesti territoriali (MCT-DPS 2012, 1).

#### 4. Dalla montagna periferica alla centralità della montagna

La Strategia per le aree interne è in grado di invertire i meccanismi di declino montano? A nostro avviso non lo è; o meglio: non è in grado da sola a invertire il *trend* e ridare centralità alla montagna. Se non è accompagnata da politiche nazionali integrate essa finisce per essere una ulteriore narrazione degli abituali interventi montani, già descritti sinteticamente nei paragrafi precedenti. Altre politiche andrebbero quindi affiancate alle strategie di accompagnamento dello sviluppo locale (siano fondate sui GAL o sulla SNAI). Senza nulla togliere agli sforzi fatti dalla UE, dallo Stato, dalle Regioni, dai Comuni, dai numerosi soggetti che hanno cercato di invertire le dinamiche declinanti delle aree interne e di quelle svantaggiate, esse continuano a esprimere perifericità e marginalità proprio perché mancanti della valorizzazione delle risorse endogene, sola in grado di renderle sostenibili. Sicuramente il mantenimento dei servizi è un fattore di resistenza e resilienza ma è attraverso la valorizzazione delle risorse peculiari, uniche, presenti sul territorio che può attuarsi quel processo di integrazione con l'economia postindustriale, di cui esistono chiari segnali innovativi.

Il ritorno alla ruralità di coloro che sono stati efficacemente chiamati "nuovi contadini" (MELONI, FARINELLA 2013) o "nuovi montanari" (CORRADO ET AL. 2014) manifesta una inversione di tendenza e un'attenzione nuova verso la qualità, le azioni a difesa della biodiversità, l'interesse verso la sostenibilità ambientale ed esprime processi embrionali di valorizzazione delle risorse che sia la SNAI sia il metodo LEADER sono oggi in grado di offrire. Il permanere e l'aggravarsi della crisi fornisce ulteriori *atouts* alle nuove tendenze e ai timidi segnali di crescita. Sono segnali che per svilupparsi andrebbero inseriti in scenari e processi generali e andrebbero ancorati alle risorse nuove che possono rendere centrale la montagna, soprattutto quella più interna e periferica.

<sup>14</sup>Tanto che la stessa traduzione letterale di 'aree interne' con '*inland areas*' risulta impropria: per questo l'espressione appare virgolettata nelle *keywords*.

Non bastano l'agricoltura di montagna o il *rural style* (spesso di nicchia e connesso a processi di *gentrification* montana) a rispondere ai problemi economico-sociali che si stanno configurando. Bisognerebbe puntare su chiare e integrate risorse endogene. Le più importanti sono a nostro avviso l'*altitudine*, quale fattore geo-climatico di adattamento al *global warming*; la *rarefazione demografica*, quale fattore di sicurezza sociale e di contrasto al rischio pandemico 'sdoganato' da Covid-19; il *patrimonio storico abitativo*, abbandonato nelle aree interne e nei centri urbani delle terre alte; le *risorse naturalistiche* (bosco, acqua, suolo, biodiversità, ecc.) e quelle *culturali*.

## 5. Nuovi fattori localizzativi

Il Covid-19 (o più scientificamente SARS-CoV-2) ha messo in evidenza diversi legami con l'ambiente. La prima inferenza causale mette in discussione l'intrusione eccessivamente prevaricante dell'uomo negli ecosistemi naturali. Non è la prima volta che si verifica un salto di specie virale e potenzialmente pandemico. AIDS, Ebola, MERS, SARS, H1N1, sono nomi di pandemie evitate e solo ora (la prima volta dal secondo Dopoguerra), con SARS-CoV-2, la pandemia potenziale è divenuta reale. Il rispetto degli ecosistemi è una lezione tutta da apprendere ma che sarà difficile da attuare: l'aumento della popolazione, l'aumento della povertà dovuto alla crisi globale, la crescita delle città, l'integrazione economica globale, la velocità e la crescita dei flussi di trasporto non giocano affatto positivamente e "*the chances of a global pandemic are growing*" (GPMB 2019, 15). È quanto ha preconizzato il nuovo 'Rapporto Brundtland'<sup>15</sup> *A world at risk*, preparato dal Global Preparedness Monitoring Board per l'Organizzazione Mondiale della Sanità: "i capi di governo di ogni Paese [...] devono dare priorità e dedicare risorse e una spesa regolare, quale parte integrante del sistema di sicurezza nazionale e globale, per la copertura sanitaria universale e per gli Obiettivi dello Sviluppo Sostenibile (SDGs)" (*ivi*, 21).

La seconda correlazione della pandemia con l'ambiente rimanda agli impatti degli aerosol e delle micropolveri generate dalle attività umane (BALDINI ET AL. 2020). È stata avanzata, attraverso un *position paper* della Società Italiana di Medicina Ambientale (SETTI ET AL. 2020), l'ipotesi di una correlazione causale tra il Covid-19 e la maggiore trasmissione degli aerosol contaminanti (i *droplets* e i bio-aerosol), cioè le goccioline micro-dimensionali emesse con la respirazione o con la tosse e gli starnuti. È un'ipotesi che sta trovando nuove corroborazioni (LOLLI ET AL. 2020; ROHRER ET AL. 2020) e nuove smentite (BELOSI ET AL. 2021) del legame tra impatto emissivo e vulnerabilità pandemica.

Altre correlazioni sono state evidenziate fra la propagazione del virus e la densità della popolazione (in verità piuttosto controversa: LEVY 2020; CASTI 2020), la mobilità sistematica per lavoro (ANITORI ET AL. 2020; DE FALCO 2020) o lo stazionamento al chiuso per lungo tempo, in ristoranti, palestre, bar e hotel (CHANG ET AL. 2020). Analisi fattoriali hanno inoltre provato a mettere ordine ai determinanti della diffusione del contagio allo scopo di ridurre la multidimensionalità e facilitare l'interpretazione dei suoi diversi aspetti (BIANCHINO ET AL. 2020). I risultati ruotano, almeno per l'Italia, intorno alla "vivacità economica" e alla "densità abitativa":

<sup>15</sup> Ricordiamo che Gro Harlem Brundtland, già primo ministro Norvegese, fu la presidente della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (World Commission on Environment and Development, WCED), istituita nel 1983, che produsse nel 1987 il famoso 'Rapporto Brundtland' *Our common future*, che conteneva la definizione di sviluppo sostenibile. È stata di recente membro del Global Preparedness Monitoring Board, che ha prodotto il Rapporto *A world at risk*, del settembre del 2019, che metteva in guardia dalle *respiratory pathogen pandemics*.

sulla costruzione del primo fattore hanno contribuito la densità abitativa, l'incidenza percentuale degli scambi commerciali con il mondo e l'incidenza regionale degli scambi con l'Asia orientale, i giorni di superamento del PM10 e la densità di unità locali; sul secondo fattore l'autocontenimento, l'indice di attrazione negativamente e la presenza di autovetture inquinanti; il terzo fattore è determinato solo dall'indice di vecchiaia. Pertanto il primo asse è stato definito "vivacità economica e densità abitativa" [...]; il secondo [...] "dinamismo della popolazione", [...] il terzo [...] "vecchiaia" (BIANCHINO ET AL. 2020).

È stato dimostrato che l'età non influisce sul rischio di contagio, cioè sulla possibilità di contrarre il virus, quanto piuttosto sulle modalità di progressione della malattia, sulla gravità dei sintomi e sulla mortalità (OMORI ET AL. 2020) ma mancano, più in generale, analisi del rischio pandemico in relazione ai specifici comportamenti. Sono infatti i comportamenti l'altro fattore centrale della diffusione pandemica, come dimostrano le risposte statistiche, in particolare la variazione del tasso di contagiosità  $R_t$ , alle misure di distanziamento e isolamento.

Un dato sembra essere percepibile, sebbene ancora oggetto di dibattito: le aree a maggiore *rarefazione antropica* esprimono fattori di rischio del contagio inferiori rispetto alle aree dense e polarizzate. La rarefazione antropica, l'isolamento, possono divenire, questa è l'ipotesi, fattori localizzativi importanti in grado di alimentare, soprattutto in montagna, forme nuove di attrattività.

L'ultima correlazione rimanda alla percezione, sostenuta oramai da dati validati, che ognuno ha vissuto durante il 'primo *lockdown*' (quello della primavera del 2020). Dal punto di vista ambientale la prolungata 'quarantena' ha fatto calare i valori delle concentrazioni di quasi tutti gli indicatori di pressione. Ma occorre naturalmente distinguere le diverse scale spaziali:

anzitutto quella *micro*, che riguarda i livelli di salute (e di inquinamento) dei sistemi territoriali locali, monitorati attraverso le misure delle micropolveri, del piombo e dell'ozono troposferico (che non deve essere confuso con l'ozono stratosferico); segue la *mesoscala* che interessa l'ambito regionale e macroregionale attraverso l'acidificazione, cui fa riferimento il fenomeno delle piogge acide e, infine, la *macroscala planetaria*, caratterizzata dal problema del riscaldamento globale, monitorato attraverso le emissioni di CO<sub>2</sub>-equivalente (BAGLIANI ET AL. 2015, 62).

È stata registrata, oltre che percepita, una riduzione degli impatti *locali* dovuti alla notevole diminuzione del traffico (soprattutto del benzene e degli ossidi di azoto), alla riduzione degli scarichi inquinanti industriali nei fiumi, alla riduzione energetica per gli stabilimenti industriali mentre sono aumentati i consumi di gas civile. Lo stesso può dirsi per i benefici effetti sull'acidificazione delle piogge, delle acque delle falde acquifere, dei pozzi, dovuta agli ossidi di azoto e all'ammoniaca e monitorati dal Sistema Nazionale di Protezione Ambientale: come notano Cattani e De Lauretis (2020) commentando i dati SNPA,

sulla base delle prime osservazioni è emerso un primo dato macroscopico e praticamente esteso all'intera penisola: la riduzione delle concentrazioni degli ossidi di azoto (monossido, che è la forma prevalente emessa direttamente, e biossido, in parte emesso direttamente e in parte formato in atmosfera), del monossido di carbonio e del benzene.

Più controversi sono invece i dati relativi al particolato (PM<sub>10</sub> e PM<sub>2,5</sub>). Infine, per quanto riguarda la macroscale planetaria, la quantità delle emissioni di CO<sub>2</sub> in atmosfera, secondo il Global Footprint Network, è diminuita, tanto da spostare la data dell'*Earth Overshoot Day 2020*<sup>16</sup> nel punto in cui si trovava circa quindici anni fa. È molto per un tempo così breve di inattività ma è poca cosa per fornire una risposta fattiva al riscaldamento globale e modificare significativamente quanto avvenuto dalla rivoluzione industriale a oggi.

Qui entra in gioco una risorsa e un fattore di mitigazione climatica che, si può ipotizzare, divenga sempre più importante per l'attrattività della montagna, *l'altitudine*. Entro la fine del secolo la temperatura del mondo aumenterà, dall'inizio della rivoluzione industriale, di 2°C nello scenario a elevata mitigazione, di più di 5°C nello scenario tendenziale. Tutto questo significa che le città hanno una buona probabilità di divenire luoghi sempre più invivibili, soprattutto d'estate, e migrare verso le terre alte, in uno scenario tendenziale, sarà una necessità non solo stagionale. Il caldo e la concentrazione incrementeranno i rischi soprattutto per gli anziani e le persone più fragili, bersaglio d'elezione del riscaldamento globale e delle nuove pandemie. L'ipotesi è quindi che la montagna diverrà centrale quale territorio di adattamento e mitigazione e, invece che alla 'percolazione demografica' o all'"alluvione demografica della pianura' (come è stata chiamata), si potrebbe assistere al moto opposto, verso l'alto, della residenzialità e dello *sprawl* urbano, con l'assottigliamento della fascia insediativa verso i crinali inaccessibili della fascia montana a minore densità abitativa.

## 6. Per concludere: ripopolare la montagna

Bisogna intendersi: c'è una centralità 'buona' della montagna, territorializzante, o meglio riterritorializzante, in grado di ridare valore alle risorse endogene, in un rapporto coevolutivo col *milieu* fisico-ambientale e quello antropico; e c'è una centralità 'deteritorializzante', tesa a distruggere questo rapporto tra l'uomo e il suo ambiente, attraverso la trasformazione qualitativa di quest'ultimo in uno spazio economico astratto, generale (RAFFESTIN 1984). La deterritorializzazione della montagna è in atto da tempo ma potrà essere ancora più distruttiva se contrassegnata da una nuova centralità economica. È già avvenuto lungo le coste marine della Penisola (ma si può dire del mondo), può avvenire altrove se si creano le condizioni economiche e ambientali. Il rischio, nello scenario tendenziale, è quello di un'invasione silente e assolutamente non sostenibile in cui aumentano le seconde case, per sfuggire al caldo estivo (e alle nuove pandemie), cresce la domanda di strade per raggiungere le aree più interne, cresce il traffico veicolare funzionale allo *sprawl*, cresce il consumo di suolo. In questo scenario vi sarà una domanda crescente di infrastrutture fisiche e di infrastrutture a rete (fibra, banda larga, 5G) e i distretti turistici, bianchi (*domaines skiabiles*) e blu (lacuali), modificheranno la loro offerta richiedendo nuovi spazi per diminuire le densità antropiche e il rischio pandemico; crescerà inoltre la produzione di CO<sub>2</sub>, oggi in montagna decisamente modesta, per la produzione di neve artificiale, a seguito dell'aumento del riscaldamento residenziale, delle attività, ecc.. È uno scenario probabile, soprattutto in Italia dove la presenza diffusa delle terre alte può essere sfruttata per supplire alle debolezze strutturali e all'incapacità innovativa di molte aree urbane e di estese aree del Bel Paese.

<sup>16</sup> L'*Earth Overshoot Day* indica il giorno nel quale l'umanità arriva a consumare interamente le risorse prodotte dal pianeta nell'intero anno.



Ma questa supplenza può essere solo parziale: la necessità di infrastrutturare la montagna interna e di migliorarne l'accessibilità, telematica e degli spostamenti di merci e persone, resta una precondizione per lo sviluppo delle terre alte che richiede notevoli investimenti, in grado, nello scenario più innovativo (non tendenziale), di abbattere gli impatti e raggiungere al 2050 l'equilibrio tra la CO<sub>2</sub>-equivalente emessa e assorbita (*net-zero emissions*), come stabilito dall'Accordo di Parigi<sup>17</sup> e dalle politiche europee. Per raggiungere questo obiettivo occorre una nuova amministrazione pubblica in grado di programmare, raggiungere gli obiettivi e attivare le risorse disponibili in risposta alla crisi economica e alla pandemia in atto, in primo luogo quelle messe in campo dal piano "Next Generation EU"<sup>18</sup>.

Programmare e pianificare, attraverso la ricerca-azione e metodi di intervento partecipati, quindi insieme ai 'montanari', diventa necessario per impedire l'emergere di dinamiche di crescita poco rispettose dei territori e dei luoghi. Una cosa è certa, nei prossimi decenni tutto potrà cambiare:<sup>19</sup> la distribuzione della popolazione e del lavoro, quella degli areali di coltivazione e della distribuzione delle specie vegetali e animali, la diffusione delle fitopatie e dei parassiti ma anche delle zecche, delle zanzare, delle cimici. Saranno quindi le modalità di governo del territorio a determinare lo sviluppo territorializzato o distruttivo della montagna.

La montagna resta l'area naturalistica che bisogna difendere. La "montagna interna" è ad esempio, in Piemonte (ma il dato è generalizzabile), un polmone verde che assorbe CO<sub>2</sub> per quasi il 6% della produzione totale regionale, mentre quella "integrata" ne produce appena il 7%.<sup>20</sup> La montagna nel suo insieme produce meno dell'1% della CO<sub>2</sub> totale prodotta in regione (contro il 99% del resto del territorio) (BAGLIANI ET AL. 2019).

Le aree interne possono cioè diventare una sorta di *banca naturalistica* con riferimento al mercato volontario forestale del carbonio e al riconoscimento e al pagamento dei servizi ecosistemici (PES nella nomenclatura internazionale) previsti dal Disegno di legge "Green New Deal e transizione ecologica del Paese".<sup>21</sup> Sebbene non sia ancora chiaro come si possa attuare un mercato volontario forestale del carbonio, è indubbio che il *capitale naturale* montano è un'altra risorsa di sviluppo e un fattore potenziale di localizzazione.

Una politica attiva di ripopolamento delle terre alte è invece già possibile: programmare e pianificare l'effetto 'risalita residenziale' è quello che occorrerebbe fare accelerando la diffusione della BUL (Banda Ultra-Larga) e implementando il 5G, incentivando la ristrutturazione dei borghi abbandonati, sviluppando "smart villages".<sup>22</sup> Il *patrimonio abitativo storico* è infatti un'ulteriore risorsa endogena delle terre alte su cui puntare.

<sup>17</sup>V. <[https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris\\_it](https://ec.europa.eu/clima/policies/international/negotiations/paris_it)> (05/2021).

<sup>18</sup>V. <[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)> (05/2021).

<sup>19</sup> Soprattutto secondo lo scenario tendenziale previsto dagli studi sul riscaldamento globale (IPCC 2018).

<sup>20</sup> Le definizioni "montagna interna" e "montagna integrata" sono riferite alla classificazione delle montagne piemontesi proposta in DEMATTEIS ET AL. 2019; sul punto si veda anche l'articolo di Ludovica Lella e Francesca Silvia Rota in questo stesso numero

<sup>21</sup> V. <[https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/\\_Oggetti\\_Embedded/Documenti/2020/08/18/proposta-collegato-ambientale2020.pdf](https://i2.res.24o.it/pdf2010/Editrice/ILSOLE24ORE/ILSOLE24ORE/Online/_Oggetti_Embedded/Documenti/2020/08/18/proposta-collegato-ambientale2020.pdf)> (05/2021).

<sup>22</sup>V. <[https://enrd.ec.europa.eu/enrd-thematic-work/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages\\_en](https://enrd.ec.europa.eu/enrd-thematic-work/smart-and-competitive-rural-areas/smart-villages_en)> (05/2021).

Molte azioni sono già in atto, sebbene gravate da ritardi e inefficienze: il completamento della rete BUL, la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente attraverso misure di sostegno e rilancio degli investimenti, la riqualificazione energetica degli edifici. Sono azioni che potrebbero essere finalizzate anche alla ricostituzione di un nuovo patrimonio pubblico fatto di manufatti storici ristrutturati e controllati da società miste pubblico-private. L'esperienza delle Associazioni fondiarie<sup>23</sup> e la necessità di pianificare i fondi del *Recovery Plan*<sup>24</sup> può in tal senso costituire una occasione per la costituzione di un patrimonio forestale ed edilizio pubblico che valorizzi le risorse locali e implementi il pieno utilizzo dei suoli ma anche delle case e dei borghi abbandonati, insieme al patrimonio naturale e culturale presente.

Per aiutare questo processo occorrerebbe impedire la costruzione di nuove abitazioni, ponendosi da subito l'obiettivo del 'consumo di suolo zero' (senza aspettare il 2050)<sup>25</sup> e rivalutando così l'enorme patrimonio abitativo presente nelle aree periferiche e marginali, altrimenti in via di abbandono. Occorrerebbe anche pianificare l'innervamento della mobilità sostenibile incoraggiando il traffico a basse emissioni (motori a basso consumo, bici, moto e auto elettriche, ecc.) e favorendo la mobilità alternativa: ripristino delle linee di treno storiche, reti e applicazioni di *software* dedicate, *car sharing*, *car pooling*, reti di funivie che rivitalizzino i borghi, pedonalizzazione dei centri storici, ecc..

Gli investimenti tuttavia non bastano: è necessaria un'azione parallela che modifichi i rapporti di lavoro favorendo il lavoro agile e il tele-lavoro, soprattutto in quelle competenze (presenti massivamente nell'amministrazione pubblica) che non sono a contatto con il pubblico o con il cliente. Si sta parlando di una riforma del lavoro che dovrebbe coinvolgere milioni di addetti e portare sulle terre alte una gran parte degli attivi attraverso incentivi e forme di aiuto ai giovani e alle famiglie.

Entro questa grande visione prospettica, la SNAI assumerebbe un valore effettivamente strategico di pianificazione e gestione degli interventi stimolando servizi e infrastrutturazione, favorendo una serie di misure atte a incentivare il turismo dolce e sostenibile, incrementando forme di gestione cooperativa delle filiere del legno, promuovendo la produzione agricola di qualità e le forme 'slow' del cibo, individuando, a difesa del territorio, le *white zones*<sup>26</sup> (perché no!), gli *smart villages*, i distretti culturali, i diversi distretti turistici. Insomma una grande riforma d'uso dei suoli abbandonati, di rigenerazione del patrimonio edilizio storico, di attrattività lavorativa, di innovazione tecnica e sociale che dia valore alle risorse presenti e muova verso la mitigazione e l'adattamento alle pandemie, in atto e prevedibili, e al cambiamento climatico.

<sup>23</sup>V. l'esempio del Piemonte, L.R. n. 21 del 2 Novembre 2016 "Disposizioni per favorire la costituzione delle associazioni fondiarie e la valorizzazione dei terreni agricoli e forestali".

<sup>24</sup>V. <[https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_en)> (05/2021).

<sup>25</sup>Anno fissato per il conseguimento dell'obiettivo dal documento UE 2014 "Orientamenti in materia di buone pratiche per limitare, mitigare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo" (<<https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/e9a42c93-0825-4fc0-8032-a5975c8df3c0/language-it>>, 05/2021), cui – al momento della redazione di questo articolo – si stanno tuttora uniformando le legislazioni degli Stati membri (per l'Italia v. <<http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/49187.pdf>>, 05/2021).

<sup>26</sup>Una "white zone" è un'area "with no mobile phone reception", a protezione dei soggetti con "electrical hypersensitivity (EHS)". Occorre distinguerle dalle "radio-quiet zones", aree completamente libere da qualsiasi interferenza radio create per proteggere esperimenti scientifici e radio-telescopi; v. <<https://www.eiwellspring.org/ehs/WhiteZone.htm>> (05/2021).

## Riferimenti bibliografici

- ANITORI P., DE GREGORIO C., REALE A., SFORZI F. (2020), "Determinazione di aree economiche per la valutazione dell'impatto sul sistema produttivo italiano delle misure di contrasto all'epidemia da COVID-19", *Munich Personal RePEc Archive*, <[https://mpra.ub.uni-muenchen.de/101820/1/MPRA\\_paper\\_101820.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/101820/1/MPRA_paper_101820.pdf)> (05/2021).
- BAGLIANI M., CRESCIMANNO A., FERLAINO F., NEPOTE D. (2015), "Contabilità ambientale NAMEA e analisi shift-share: le regioni italiane", in ANTONIETTI R., CORÒ G., GAMBAROTTA F. (2015), *Uscire dalla crisi. Città, comunità, specializzazioni intelligenti*, Franco Angeli, Milano, pp. 57-83.
- BAGLIANI M., FERLAINO F., LELLA L. (2019), "Ambiente", in IRES PIEMONTE, *Relazione annuale 2019. Verso un Piemonte più sostenibile*, IRES Piemonte, Torino, pp. 137-181.
- BALDINI M., BARTOLACCI S., BORTONE G., COLACCI A., DI BIAGIO K., DI BUONO V., DOLCINI J., MAFFEI G., MARCHESI S., MESCOLI A., PARMAGNANI F., PILLO G., POLUZZI V., RANZI A., SERRA S., SIMEONI T.V., ZAULI SAJANI S. (2020), "Valutazione del possibile rapporto tra l'inquinamento atmosferico e la diffusione del SARS-CoV-2", *Epidemiologia & Prevenzione - E&P repository*, <<https://repo.epiprev.it/1178>> (05/2021).
- BALDUZZI R., BARCA F., CATANIA M., FORNERO E., PROFUMO F. (2012), "Conclusioni" del Seminario "Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne", Roma, 15 Dicembre 2012, <[https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum\\_aree\\_interne\\_2012\\_conclusioni\\_ministri.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/07/Forum_aree_interne_2012_conclusioni_ministri.pdf)> (05/2021).
- BECCHI COLLIDÀ A., CICIOTTI E., MELÀ A. (1989), *Aree interne, tutela del territorio e valorizzazione delle risorse*, Franco Angeli, Milano.
- BELOSI F., CONTE M., GIANELLE V., SANTACHIARA G., CONTINI D. (2021), "On the concentration of SARS-CoV-2 in outdoor air and the interaction with pre-existing atmospheric particles", *Environmental Research*, n. 193, <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0013935120315000>> (05/2021).
- BIANCHINO A., FUSCO D., LIGUORI M. (2020), "Covid-19: determinanti della diffusione del contagio", *EyesReg. Giornale on-line dell'AIRe*, vol. 10, n. 6, <<http://www.eyesreg.it/2020/covid-19-determinanti-della-diffusione-del-contagio/>> (05/2021).
- CASTI E. (2020), "Geografia a 'vele spiegate'. Analisi territoriale e mapping riflessivo sul COVID-19 in Italia", in BOZZATO S. (a cura di), *Geografie del COVID-19*, Università di Roma "Tor Vergata", Roma, pp. 61-83.
- CATTANI G., DE LAURETIS R. (2020), "La qualità dell'aria in Italia è davvero migliorata durante il lockdown?", *RiEnergia*, 23.06.2020, <<https://rienergia.staffettaonline.com/articolo/34565/La+qualità+C3%A0+de+ll%E2%80%99aria+in+Italia+%C3%A8+davvero+migliorata+durante+il+lockdown/Giorgio+Cattani+e+Riccardo+De+Lauretis>> (06/2021).
- CHANG S., PIERSON E., KOH P.W., GERARDIN J., REDBIRD B., DAVID GRUSKY D., LESKOVEC J. (2020), "Mobility network models of COVID-19 explain inequities and inform reopening", *Nature*, n. 589, pp. 82-87.
- CORRADO F., DEMATTEIS G., DI GIOIA A. (2014), *Nuovi montanari. Abitare le Alpi nel XXI secolo*, Franco Angeli, Milano.
- CRESCIMANNO A., FERLAINO F., ROTA F.S. (2010), *La montagna del Piemonte. Varietà e tipologie dei sistemi territoriali locali*, IRES-Piemonte, Torino.
- DE FALCO S. (2020), "Scattering geografico nelle aree interne nella diffusione del COVID-19", in BOZZATO S. (a cura di), *Geografie del COVID-19*, Università di Roma "Tor Vergata", Roma, pp. 141-154.
- DEMATTEIS G., FERLAINO F., ROTA F.S. (2019 - a cura di), *Le montagne del Piemonte*, Dislivelli - IRES Piemonte, Torino, <[https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni\\_ires/LE%20MONTAGNE%20DEL%20PIEMONTE%202019\\_RAPPORTO\\_03\\_APRILE\\_2019.pdf](https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/LE%20MONTAGNE%20DEL%20PIEMONTE%202019_RAPPORTO_03_APRILE_2019.pdf)> (05/2021).
- FERLAINO F. (2015), "Le aree interne. Pre-testo per una postmodernità sostenibile", in MELONI B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 159-173.
- GPMB - GLOBAL PREPAREDNESS MONITORING BOARD (2019), *A world at risk: annual report on global preparedness for health emergencies*, World Health Organization, Genève, <[https://apps.who.int/gpmb/assets/annual\\_report/GPMB\\_annualreport\\_2019.pdf](https://apps.who.int/gpmb/assets/annual_report/GPMB_annualreport_2019.pdf)> (05/2021).
- IPCC - INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2018), *Global warming of 1.5 °C. Special Report*, IPCC, Genève, <<http://ipcc.ch/report/sr15/>> (05/2021).
- LEVY J. (2020), "L'humanité habite le Covid-19", *AOC. Analyse, Opinion, Critique*, <<https://aoc.media/analyse/2020/03/25/lhumanite-habite-le-covid-19/>> (05/2021).
- LOLLI S., CHEN YC., WANG SH., VIVONE G. (2020), "Impact of meteorological conditions and air pollution on COVID-19 pandemic transmission in Italy" *Nature / Scientific Reports*, n. 10, <<https://www.nature.com/articles/s41598-020-73197-8>> (05/2021).
- LUCATELLI S. (2015), "Quali e cosa sono le aree interne", in MONACO F., TORTORELLA W. (a cura di), *I Comuni della Strategia Nazionale Aree Interne. Studi e Ricerche*, IFEL - Fondazione ANCI, Roma, pp. 17-30.
- MCT-DPS - MINISTERO PER LA COESIONE TERRITORIALE E DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA (2012), *Un progetto per le 'Aree interne' dell'Italia. Note per la discussione*, Roma, Ottobre 2012, <<http://www.inu.umbria.it/inu/attachments/article/92/Un-progetto-per-le-aree-interne.pdf>> (05/2021).

## Sullo sfondo

- MELONI B., FARINELLA D. (2013), *Sviluppo rurale alla prova. Dal territorio alle politiche*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- OMORI R., MATSUYAMA R., NAKATA Y. (2020), "The age distribution of mortality from novel coronavirus disease (COVID-19) suggests no large difference of susceptibility by age", *Nature / Scientific Reports*, n. 10, <<https://www.nature.com/articles/s41598-020-73777-8>> (05/2021).
- RAFFESTIN C. (1984), "Territorializzazione, deterritorializzazione, riterritorializzazione e informazione", in TURCO A. (a cura di), *Regione e regionalizzazione: colloquio internazionale*, Franco Angeli, Milano, pp. 69-84.
- ROHRER M., FLAHAULT A., STOFFEL M. (2020), "Peaks of fine particulate matter may modulate the spreading and virulence of COVID-19", *Earth Systems and Environment*, n. 4, pp. 789-796.
- SETTI L., PASSARINI F., DE GENNARO G., DI GILIO A., PALMISANI J., BUONO P., FORNARI G., PERRONE M.G., PIAZZALUNGA A., BARBIERI P., RIZZO E., MIANI A. (2020), *Relazione circa l'effetto dell'inquinamento da particolato atmosferico e la diffusione di virus nella popolazione*, Position Paper, Società Italiana di Medicina Ambientale - Alma Mater Studiorum Università di Bologna - Università di Bari Aldo Moro, <[https://www.simaonlus.it/wpsima/wp-content/uploads/2020/03/COVID19\\_Position-Paper\\_Relazione-circa-l%E2%80%99effetto-dell%E2%80%99inquinamento-da-particolato-atmosferico-e-la-diffusione-di-virus-nella-popolazione.pdf](https://www.simaonlus.it/wpsima/wp-content/uploads/2020/03/COVID19_Position-Paper_Relazione-circa-l%E2%80%99effetto-dell%E2%80%99inquinamento-da-particolato-atmosferico-e-la-diffusione-di-virus-nella-popolazione.pdf)> (05/2021).

**Fiorenzo Ferlaino** is deputy director of IRES (Piedmont Economic and Social Research Institute) and directs the "Environment and Territory" Department. He edited (with F.S. Rota) in 2013 *La montagna italiana* (Milan) and in 2019 (with G. Dematteis and F.S. Rota) *Le montagne del Piemonte* (Turin).

**Fiorenzo Ferlaino** è vicedirettore dell'IRES (Istituto di ricerche economico-sociali del Piemonte) e dirige la Struttura "Ambiente e Territorio". Ha curato nel 2013 (con F.S. Rota) *La montagna italiana* (Milano) e nel 2019 (con G. Dematteis e F.S. Rota) *Le montagne del Piemonte* (Torino).