

INU

Istituto Nazionale
di Urbanistica

XXVII CONGRESSO

LIVORNO

TEATRO GOLDONI

7/9 APRILE 2011

* Politecnico di Torino, DITer
(alberto.digioia@polito.it) e
Associazione Dislivelli (www.dislivelli.eu).

Oltre la crisi nelle città alpine piemontesi a fronte della parziale riforma delle Agenzie di Sviluppo montano: criticità ed aspetti programmatici

di Alberto Di Gioia*

1. Introduzione

In un periodo di crisi indispensabile è sempre saper riconoscere dove sono localizzate le risorse e come è possibile utilizzarle al meglio. All'interno del contesto alpino (intendendo le Alpi come area geografica determinata dalle aree montane e dalle aree di avampaese di gravitazione), oltre alle risorse primarie, una ricchezza è rappresentata indubbiamente dal carattere urbano di molti territori (soprattutto di fondovalle) e più precisamente dal livello della città intermedia (Dematteis, 2009) il quale rimane nelle Alpi piuttosto rilevante, essendo quello quantitativamente più diffuso e distribuito (comprende sia il livello dei centri di servizi locali che quello delle aree urbane funzionali di livello regionale). È stato appurato in altre ricerche come il carattere di specificità (in termini di localizzazione) e di specializzazione (in termini di presenza di una o più funzioni innovative o singole imprese) delle città alpine possano rappresentare un indubbio punto di forza. E questo, non in ultimo, in relazione al carattere sinergico che i centri di servizio locale possono esercitare in relazione al loro posizionamento come aree satellitari dei centri principali di pianura, in riferimento alla struttura dei bacini di servizio (Di Gioia, 2010).

Con un focus sul territorio piemontese, a partire da queste constatazioni, è interessante approfondire come i territori montani, includenti le città periferiche, abbiano vissuto un periodo piuttosto travagliato in concomitanza con la crisi economica e con una sovrapposizione di altri fattori, precisamente:

- Il mancato appoggio politico, congiunturale di fine ciclo, ad una riforma strutturale del governo del territorio e della pianificazione regionale che procedeva dalla seconda metà degli anni 2000 con la Giunta Bresso (in relazione ad una legge di governo del territorio, proposta tramite ddl. 488/2007 e ad un Piano Territoriale Regionale, approvato con DGR 13/2008) ha determinato uno squilibrio riferito alla nascita di altre piccole riforme parziali e settoriali, quali la trasformazione delle Comunità Montane in Agenzie di Sviluppo del territorio, misura priva di una vision strategica chiara complessiva sul tema, invece quantomai necessaria

- Lo scarso trasferimento dei principi che attenevano alla riforma della legislazione regionale previsti dal ddl. 488/2007 alle singole riforme settoriali (si parla qui della riforma delle Comunità Montane piemontesi avviata tramite la LR. 19/2008 ed operata tramite il DCR 217/2008 e le successive Determinazioni del Presidente della Giunta Regionale N.67-88/2009) è diventato un problema nel momento in cui il processo non ha fatto altro che sovrapporre a problemi vecchi (verso la cui soluzione si muoveva la proposta di riforma di legge dello stato del governo del territorio in Piemonte) problemi nuovi. In primis il problema delle risorse, non solo quelle da investire ma anche quelle già utilizzate, in secondo luogo in associazione ad una mancanza complessiva di visioning delle dinamiche strategiche delle città e dei territori periferici (invece fonte di possibile rilancio economico, in sede a determinati settori economici e in relazione allo sviluppo di capacità relazionale con i centri maggiori).

Posto il valore delle città intermedie, riconosciuto in apertura, ed il fatto che negli scenari contemporanei la logica strategica della visioning dello

INU

Istituto Nazionale
di Urbanistica

XXVII

CONGRESSO

LIVORNO

TEATRO GOLDONI

7/9 APRILE 2011

sviluppo è legata al cooperare per competere (Barbieri, 2007), la riforma delle Comunità Montane ha determinato un rallentamento dei processi di riorganizzazione di alcuni territori, piuttosto che favorirne lo sviluppo in chiave sinergica, competitiva (in altre parole strutturale) e cooperativa.

Posto che il problema non è, in sé, “il riformare”, dato che è riconosciuto anche dai rappresentanti politici locali (presidenti delle neo riformate Comunità Montane, intervistati all’interno dell’inchiesta citata in nota 1.), è auspicato un ritorno ad una prospettiva onnicomprensiva della pratica del governo del territorio in Piemonte, in associazione ad una visioning strutturale e programmatica adeguata, che non trascuri le differenze, tagliando “i rami secchi” (una misura piuttosto sbrigativa e linearmente collegata alle misure d’emergenza attivabili in periodi di recessione) ma consideri le potenzialità in essere, già espresse dalle linee programmatiche tecniche e politiche del più recente passato.

2. Dalla prospettiva locale: la riforma delle Comunità Montane alla luce di un mancato riordino complessivo del governo del territorio piemontese

La riforma delle Comunità Montane piemontesi ha portato in Piemonte, da circa un anno, alla costituzione di nuove Comunità Montane, formate sulla base di unioni territoriali, pensate, dal punto di vista del legislatore, come Agenzie dello Sviluppo territoriale, atte ad una riformulazione strutturale delle politiche territoriali delle aree periferiche alla luce della necessità del risparmio pubblico. Il processo in realtà è avvenuto come riforma parziale e settoriale privo di una logica strutturale complessiva dell’intero territorio regionale, in primis per la mancanza di una reale programmaticità, in secondo luogo per una quasi totale assenza di risorse convogliate nel progetto politico. Una realtà ben differente da quella preventivata dalla proposta di legge regionale per il Governo del Territorio del Piemonte (ddl. 488), che avrebbe potuto portare un notevole contributo ad un riordino complessivo per quanto concerne:

- la natura strategica
- la natura relazionale della copianificazione attraverso il rafforzamento della governance (contenuto chiave della proposta di legge) in seno ad una razionalizzazione dei principi di government.

Dal punto di vista degli amministratori locali coinvolti, gli esiti, a più di un anno dall’intervento, sono pienamente fallimentari (cit. nota 1).

Le misure adottate autonomamente, in avvicinamento alle soluzioni già poste dalla proposta di formulazione di una legge di governo del territorio, quali quelle dell’intercomunalità o della gestione associata dei servizi (ne parla tra gli altri chiaramente, ad esempio, il Presidente della neonata Comunità Montana Valli Po, Bronda, Infernotto e Varaita) sono ostacolate dai sorgenti problemi determinati dalla riforma. Precisamente:

- la trasformaizone delle Comunità Montane in Agenzie di Sviluppo, prevista a livello normativo, non è stata accompagnata da un processo programmatico che portasse effettivamente le Comunità Montane neoformate verso un riallineamento sui principi strategici regionali (quelli previsti a livello di riformulazioe delle pratiche di governo del territorio). L’accorpamento di aree territoriali anche prive di relazioni progettuali di lunga data , in associazione con il mancato riordino di aspetti invece contenuti nella proposta di nuova legislazione regionale (in primis il tema dell’intercomunalità e del principio di copianificazione) ha portato a delle inefficienze di nuovo corso, che determinano un rallentamento dei processi di sviluppo ed una complicazione

INUIstituto Nazionale
di Urbanistica**XXVII****CONGRESSO****LIVORNO****TEATRO GOLDONI****7/9 APRILE 2011**

delle strutture gestionali, piuttosto che il contrario

- quasi ossimoricamente vi è stato anzi un allontanamento dai principi di base posti dalla riforma del governo dell'intero territorio regionale, in quanto l'inefficienza gestionale ed operativa, in associazione ai problemi delle risorse, ha appesantito alcune pratiche di avvicinamento a tali principi, già messe in opera dai territori autonomamente.

Riguardo alle inefficienze, ad esempio, viene annotato in alcune interviste condotte a Presidenti delle neoformate Comunità montane come il vero problema non siano le Comunità Montane (anzi fonte in alcuni casi di progettualità anticiclica, legata alla valorizzazione locale e alla partecipazione a progetti europei di promozione e trasformazione del territorio) quanto i piccoli Comuni. Viene riconosciuto il fatto che per rendere strutturale e veramente utile al territorio la trasformazione delle CM in Agenzie di Sviluppo servirebbero provvedimenti legislativi utili a facilitare l'intercomunalità, o quantomeno a razionalizzare i piccoli Comuni. Perché, mentre da un lato essi colgono trasferimenti polverizzati frutto di un'inefficienza distributiva, a fronte di una sostanziale incapacità programmatica e di mantenimento delle funzioni territoriali di base, a livello di intero territorio delle singole valle la mancanza di risorse costringe a realizzare dei percorsi retroattivi. La gestione associata dei servizi ad esempio, viene denunciato da amministratori locali, ha comunque un costo ed una vera riforma non può non tener conto del fatto che, a fronte di tagli necessari, ciò che è utile e può portare riduzione di inefficienza (ed è stato dimostrato che la politica di gestione intercomunale dei servizi si muove molto in questa direzione) va invece sostenuto.

Gli amministratori intervistati riconoscono inoltre che la costituzione di sistemi amministrativi territorialmente più ampi dei precedenti sono in realtà un punto di forza necessario ed utile ad una effettiva riforma: "per una migliore programmazione, nell'ottica della costituzione dell'Agenzia di Sviluppo montane, è positivo avere aree più ampie, focalizzate sui centri urbani". La cosa certa è che allo stato attuale i problemi organizzativi e gestionali sono evidenti, determinati in primo luogo da cause naturali – una qualsiasi riforma strutturale di questo tipo determina del tempo per un effettivo aggiustamento e riequilibrio – poi complicati da fattori interni. Il tutto è rappresentato da aspetti più o meno rilevanti, che vanno, in alcuni casi, dalla mancanza di una Giunta (questo a più di un anno dalla riforma), a questioni di grana fine come la mancanza di siti web istituzionali per difficoltà gestionali interne (una questione comunque pur rilevante, considerando in ottica di e-government quanto servizi di questo tipo possono essere utili nei territori periferici).

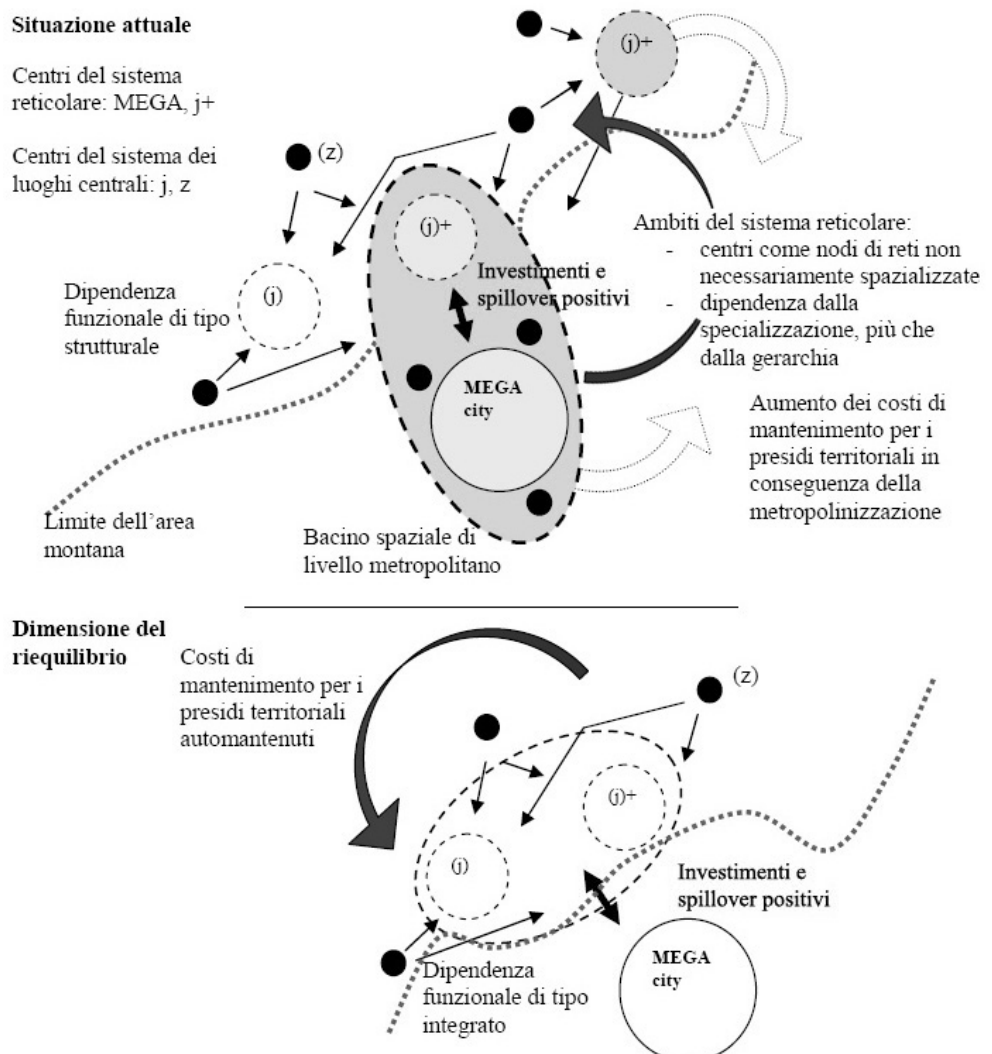
3. Dalla prospettiva regionale: una conclusione sul tema del riordino territoriale del tessuto periferico per il rafforzamento delle città piè-montane

È dimostrato come nei centri periferici la dipendenza economica, a livello territoriale, cresca al crescere del livello di dipendenza funzionale, relazionato al livello di perifericità (Stalder, 2006) o di montanità (Price, Lysenko, Gloersen, 2004). Essa si traduce in costi aggiuntivi derivati dalla marginalizzazione, determinati da un doppio effetto di dipendenza. In primo luogo dipendenza funzionale territorializzata, legata ai bacini raggiungibili di offerta di servizi ed attività principali. In secondo luogo la dipendenza economica legata ai costi di mantenimento dei presidi abitativi. Le dimensioni di carattere innovativo che si pongono per i centri urbani periferici sono rappresentate dalla costruzione di alternative. Tali alternative, sulla base della riduzione della doppia dipendenza, sono relazionate ai caratteri di integrazione come

tentativi di riequilibrio (rif. Figura 1.).

Considerando l'integrazione spaziale di tipo urbano territoriale, essa si rapporta da un lato all'accessibilità, dall'altro lato al rafforzamento delle attività presenti sulla base della propensione di cluster di innovazione; deve affrontare direttamente il tema dell'innovazione dal punto di vista della specializzazione e può partire da temi diversificati quali, per le città alpine, la wellness piuttosto che le infrastrutture del credito e dell'istruzione (Corò, Gurisatti, 2009). I temi legati alla sostenibilità sono inoltre integrabili a molte dimensioni delle politiche territoriali locali (mobilità sostenibile, integrazione delle reti, modelli innovativi di gestione di impresa). Entrambi gli aspetti (accessibilità e attività) sono in stretta compenetrazione, in quanto coinvolgono direttamente le dinamiche poste alla formazione di massa critica per popolazione ed occupazione, necessarie per un mantenimento sostenibile di livelli di specializzazione di servizi ed attività minimi. Rimanendo ad esempio sul tema accessibilità, sottolineando che circa 490 comuni in tutte le Alpi sono posti a più di 30 minuti dal più vicino centro con più di 5000 abitanti, probabilmente una prima riflessione da condurre sarebbe intorno al tema del rafforzamento della dimensione infrastrutturale dei reticoli interni degli ambiti regionali maggiormente isolati, sulla base ad esempio delle recenti politiche di integrazione locale sostenute dal Piano Territoriale Regionale della Lombardia, in riferimento alla Valtellina (misura costruita attraverso una partecipazione diretta dei territori in questione).

Figura 1. Reti di interdipendenza tra i centri del sistema alpino e i centri dell'avampaese: situazione attuale e dimensione del riequilibrio



INUIstituto Nazionale
di Urbanistica**XXVII****CONGRESSO****LIVORNO****TEATRO GOLDONI****7/9 APRILE 2011**

Sotto il profilo della cooperazione è attraverso l'intercomunalità e la gestione associata dei servizi, per i centri periferici, che passa la principale fonte di innovazione. Insegnano anche le esperienze internazionali: in Svizzera il Cantone di Glarona dal 1° luglio 2010 ha costituito tre distretti intercomunali (Glarona nord, centro e sud) partendo da circa 70 municipalità. Sentimenti ambivalenti, in principio, nella cittadinanza per questa manovra istituzionale, che è divenuta molto più convinta quando si sono stimati risparmi di 6 milioni di franchi (4 milioni e mezzo di euro) dalla diversa gestione dei servizi locali e dell'amministrazione locale a livello cantonale. Molto rilevante è stata anche l'importanza assegnata alla diversificazione dei tre diversi distretti, con la creazione ad esempio di un Parlamento locale rappresentativo per Glarona Nord e di un consiglio "allargato" per Glarona sud, attraverso un chiaro e mirato intento programmatico delineato con un progetto strutturale di innovazione territoriale.

Territorializzare nei nostri contesti queste pratiche potrebbe essere, quindi, molto utile, a fronte di un'auspicato ritorno ad una logica strutturale di innovazione e riforma dell'intero sistema di governo del territorio regionale, contrario alla segmentazione, favorevole alla soluzione di problemi sistemici.

Riferimenti bibliografici

Barbieri C.A. (2007), "Governance, government e forme organizzative", in Corrado F., Giaimo C. (a cura di), Città e territorio metropolitano contemporaneo. Rapporto da Torino, Franco Angeli, Milano, pp. 129-136.

Corò G., Gurisatti P. (2009), "Le Comunità Montane come agenzie per lo sviluppo locale", in Borghi E. (a cura di), La sfida dei territori nella green economy, Il Mulino, Bologna, pp. 187-208.

Dematteis G. (2009), "Polycentric urban regions in the Alpine Space", in Urban Research and Practice, n.2, 1, pp. 18-35.

Di Gioia A. (2010), "Dinamiche urbane e sistemi regionali nelle Alpi", in Corrado F., Porcellana V. (a cura di), Alpi e ricerca. Proposte e progetti per i territori alpini, Franco Angeli, Milano, pp. 15-31.

Price M.F., Lysenko I., Gloersen E. (2004), "Delineating Europe's Mountains", Révue de Géographie Alpine, 92, 2, pp. 75-86.

Stalder U. (2006), "Service Public im Berggebiet Verbessern", in Montagna, 1, 2, pp. 26-27.