



## Position Paper 2026

Gruppo di lavoro 11  
"Città e comunità sostenibili"



# SVILUPPO SOSTENIBILE PER LE REGIONI MONTANE: DALLA MARGINALITÀ ALLA CENTRALITÀ









Il Position Paper è stato elaborato dal sottogruppo “**Montagna e aree interne**” del Gruppo di lavoro ASviS sul Goal 11 “**Città e comunità sostenibili**”.

**Moderatrici e moderatori del sottogruppo:** Raffaele Marini (CAI) ed Elena Torri (Fondazione Unipolis)

**Coordinatrici e coordinatori del Gruppo di lavoro sul Goal 11:** Rossella Muroli (Nuove Ri-generazioni) e Simone Ombuen (Urban@it)

**Referente ASviS:** Lorenzo Pompei

**Esperte ed esperti ASviS:** Gianni Bottalico, Cecilia Cellai, Riccardo Della Valle, Emanuela Negrenti, Tiziana Gallo, Fausto Manes, Fausto Sacchelli

**Componenti del sottogruppo di lavoro:**

Silvia Baralla (CREA), Giampaolo Basile (Federterziario), Elena Battaglini (Fondazione Di Vittorio), Alessandro Beda (Fondazione Sodalitas), Matteo Belletti (ARCO Lab), Francesca Campora (Fondazione Edoardo Garrone), Giovanna Carrosio (Riabitare l'Italia), Francesca Romana Cassano (Presidente AIDDA delegazione Umbria), Francesco Contaldo (PLEF), Samir de Chadarevian (GIST Ltd), Danilo De Lellis (CIA), Alessandra De Renzis (Riabitare l'Italia), Sergio Farruggia (Stati generali dell'Innovazione), Alessandro Ficile (Federazione Aree interne), Filippo Frescura (Università di Ferrara), Giulia Galli (Fondazione per il Clima e la Sostenibilità), Irene Gangarossa (Confagricoltura), Massimiliano Gollini (Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna), Giovanni Gostoli (Rete dei Comuni Sostenibili), Teresa Gualtieri (Rete per la parità), Piero Lacorazza (Fondazione Appennino), Ludovica Lella (IRES Piemonte), Gianpiero Lupatelli (UNCEM), Mario Margasini (Nuove Ri-Generazioni), Francesco Monaco (Fondazione IFEL), Valerio Pellirossi (Confcooperative), Riccardo Picciafuoco (Italia Nostra), Veronica Polin (RUS-Università di Verona), Erminio Quartiani (CAI), Riccardo Santolini (RUS - Università di Urbino), Giovanni Teneggi (Confcooperative), Paolo Vandone (CAI), Marco Venturelli (Confcooperative).

**Data di pubblicazione:** maggio 2026

**ISBN:** 9791280634535

La pubblicazione è a cura dell'ASviS - Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile ETS

**Responsabile collana:** Elita Viola

**Revisione editoriale:** Flavia Belladonna

**Progetto grafico e impaginazione:** Giulia Gorga

**Sede ASviS:** Via Farini 17, 00185 Roma, [www.asvis.it](http://www.asvis.it)

# INDICE

Introduzione	<a href="#"><u>8</u></a>
Le posizioni ONU	<a href="#"><u>10</u></a>
Quadro delle politiche e normativo nazionale	<a href="#"><u>12</u></a>
Situazione in essere (disuguaglianze territoriali)	<a href="#"><u>15</u></a>
Cambio di paradigma	<a href="#"><u>17</u></a>
Servizi Ecosistemici	<a href="#"><u>17</u></a>
Recupero ecosistemi montani e <i>Nature Restoration Law</i>	<a href="#"><u>20</u></a>
Politiche di coesione e criticità territoriali	<a href="#"><u>21</u></a>
Proposte	<a href="#"><u>24</u></a>
Conclusioni	<a href="#"><u>27</u></a>



## Introduzione

Negli ultimi anni, il mondo ha assistito a una serie di sfide globali che hanno messo in luce la necessità di ripensare le strategie di sviluppo sostenibile. Tra queste, le disuguaglianze regionali e la crisi climatica rappresentano due fattori critici che richiedono interventi urgenti e mirati. Dai dati del Rapporto annuale dell'ONU sugli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs), si evince che **il mondo è sulla buona strada per conseguire solo il 18% dei Goal entro il 2030**. Per oltre la metà sta compiendo progressi lenti, marginali o assenti, mentre nel 18% dei casi si osserva una tendenza opposta a quella necessaria per attuare l'Agenda 2030. Questa crisi globale nell'attuazione degli SDGs è stata ulteriormente aggravata da eventi come la pandemia di COVID-19, le tensioni geopolitiche e i cambiamenti climatici.

**L'importanza di includere le aree montane nelle politiche nazionali ed europee non può essere sottovalutata.** Queste regioni, che coprono una vasta porzione del territorio italiano e ospitano comunità con caratteristiche socio-economiche uniche, possono trasformarsi da marginalità a centralità attraverso un approccio più inclusivo. Ad esempio, la popolazione della Liguria, una regione che vanta l'incontro tra Alpi e Appennini, presenta un'età media di 49,6 anni, significativamente superiore alla media nazionale di 46,8 anni. Tale invecchiamento della popolazione è sintomatico di una tendenza demografica critica, caratterizzata da bassi tassi di natalità e spopolamento, che colpisce particolarmente le aree montane. Politiche mirate per contrastare questo fenomeno sono essenziali per attrarre nuovi residenti, garantire servizi essenziali e promuovere opportunità economiche. Inoltre, la creazione di partenariati multi-stakeholder inclusivi, come quelli proposti dalle Green Communities e dalle Unioni dei comuni, offrono interessanti spunti per replicare modelli simili in altre regioni montane italiane.

La pandemia di COVID-19, insieme alle tensioni geopolitiche e ai cambiamenti climatici, ha ulteriormente accentuato **la necessità di soluzioni localizzate** per raggiungere gli Obiettivi dell'Agenda 2030. Le regioni montane italiane, già vulnerabili a causa della loro posizione geografica e delle infrastrutture limitate, si trovano ora ad affrontare sfide ancora più grandi. Ad esempio, l'accesso limitato ai servizi sanitari, alle opportunità educative e alla connessione Internet/Wi-Fi, continua a essere un problema critico nei contesti montani più remoti. Inoltre, il notevole ed evidente impatto dei mutamenti climatici sulle aree costiere e montane evidenzia la necessità di azioni urgenti per mitigare gli effetti della perdita di biodiversità e favorire pratiche agricole sostenibili. L'Unione Europea si impegna a finanziare progetti volti alla conservazione degli habitat naturali, suggerendo un approccio integrato tra autorità locali, governi nazionali e organismi internazionali. Tuttavia, la frammentazione della spesa pubblica ha ostacolato lo sviluppo sostenibile delle aree montane, con alcuni Paesi che stanno tagliando drasticamente i fondi destinati allo sviluppo e alla cooperazione internazionale.

Questo contesto richiede una lettura territoriale dello sviluppo sostenibile, capace di **riconoscere nelle aree montane non una periferia da compensare, ma una componente strutturale dell'equilibrio socioeconomico, ambientale e culturale del Paese.**

La logica generale di inquadramento della questione potrebbe essere riassunta con una felice definizione che l'ex presidente del governo spagnolo, Felipe González, ha espresso a proposito di dinamiche che investono in misura significativa anche la Spagna.

**“Equità territoriale”**: è il principio di giustizia che mira ad eliminare le disparità economiche, infrastrutturali e sociali tra diverse aree geografiche, garantendo pari diritti, investimenti e opportunità a tutti i cittadini e le cittadine, indipendentemente dal luogo in cui vivono. **Si oppone agli squilibri territoriali**, siano essi strutturali che economico e sociali, chiedendo una distribuzione equa delle risorse pubbliche ed equivalente possibilità di accesso a queste risorse partendo dal presupposto che la differenza si determinerà attraverso la reale capacità amministrativa dei differenti territori e delle persone che sono state chiamate a gestirli.

## IL QUADRO DELLE POLITICHE E NORMATIVO DI RIFERIMENTO

### ONU

L'attuazione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è anche strettamente legata alla gestione delle aree montane. Le Nazioni Unite riconoscono che i paesi con ecosistemi montani fragili sono particolarmente vulnerabili agli effetti negativi dei cambiamenti climatici.

La relazione del Segretario Generale sullo Sviluppo Sostenibile delle regioni montane del 24/7/2025 evidenzia alcuni concetti e proposizioni di valore superiore:

- Coprendo circa un quarto delle terre emerse del globo, le zone montuose sono fondamentali per il mantenimento della vita sulla terra e ospitano una ricca diversità biologica.
- Per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile, è necessario dare priorità alle regioni montane, adottando misure mirate che tengano conto delle loro vulnerabilità e sfruttino il loro potenziale.
- A dieci anni dall'adozione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, le regioni montane continuano a soffrire di crescenti difficoltà legate ai cambiamenti climatici, alla perdita di biodiversità, al degrado del suolo e a fattori di vulnerabilità persistenti. La relazione mette in luce le principali sfide emergenti e le misure adottate dalle agenzie delle Nazioni Unite e dai loro partner per rafforzare la resilienza delle popolazioni montane e contiene raccomandazioni volte a promuovere lo sviluppo sostenibile nelle regioni montane.

- Le montagne sono ecosistemi vitali che coprono circa il 27% della superficie terrestre e forniscono beni e servizi essenziali per l'intero pianeta. Esse garantiscono il sostentamento di circa 1,2 miliardi di persone, pari al 15% della popolazione mondiale. Sono la fonte del 60-80% dell'acqua dolce del pianeta, a beneficio sia delle popolazioni montane che dei circa 2 miliardi di persone che vivono nelle pianure circostanti. Inoltre, ospitano il 25% della biodiversità terrestre, il che dimostra la loro importanza per l'equilibrio ecologico globale.
- Nella risoluzione 77/172 del 14 dicembre 2022, l'Assemblea generale ha proclamato il periodo 2023-2027 i *Cinque anni di azione per lo sviluppo nelle regioni montane*, al fine di sensibilizzare la comunità internazionale sui problemi che affliggono i paesi montani e dare nuovo slancio agli sforzi compiuti per affrontare le sfide che questi devono affrontare.

Seppur sia un quadro di valenza mondiale, richiamando specificatamente il paragrafo 33 della Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU del 25 settembre 2015 (adozione dell'Agenda 2030), ben evidenti sono le corrispondenze con la nostra realtà italiana e quindi, in questa ampia cornice, proseguiremo il nostro lavoro di analisi e proposte.

### L'EUROPA

La Commissione Europea, nell'ambito del perseguimento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale sanciti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), riconosce le zone montane come aree caratterizzate da *handicap naturali permanenti*. In virtù dell'articolo 174 del TFUE, l'Unione si

impegna a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni, prestando particolare attenzione alle zone rurali, alle zone in fase di transizione industriale e, specificamente, alle regioni che presentano svantaggi naturali o demografici severi e permanenti, tra cui le aree montane.

Non esistendo una legislazione verticale esclusiva (“Mountain Act”), la Commissione propone e attua una politica integrata e trasversale (*mainstreaming*), che declina le specificità montane all’interno dei principali strumenti di governance dell’Unione Europea.

Nella prospettiva della neutralità climatica al 2050, le aree montane sono identificate come asset strategici.

I principali punti attorno ai quali si sviluppa la politica comunitaria che dovrebbe interessare anche i territori montani sono i seguenti:

- Investimenti nelle infrastrutture: finanziamento tramite il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per il potenziamento della connettività fisica e digitale, al fine di superare l’isolamento geografico e favorire l’integrazione nei mercati unici.
- Supporto alle PMI e all’innovazione: incentivi specifici per le piccole e medie imprese operanti in contesti montani, con focus sulla diversificazione economica, sul turismo sostenibile e sull’economia circolare.
- Cooperazione territoriale europea: promozione di progetti transfrontalieri (Interreg) per gestire le risorse condivise (bacini idrografici, ecosistemi) e armonizzare i servizi pubblici oltre i confini nazionali.
- Indennità per le Zone svantaggiate: misure di sostegno al reddito per gli

agricoltori operanti in zone con vincoli naturali, al fine di garantire la continuità delle attività agro-silvo-pastorali.

- Sviluppo rurale (FEASR): finanziamenti dedicati alla modernizzazione delle aziende agricole montane, alla trasformazione in loco dei prodotti (filiera corta) e alla valorizzazione delle indicazioni geografiche protette (IGP/DOP) tipiche dei territori alpini e appenninici.
- Servizi ecosistemici: le montagne sono riconosciute come “torri d’acqua” d’Europa e serbatoi di biodiversità. La Commissione propone incentivi per la conservazione delle foreste e la gestione sostenibile delle risorse idriche.
- Energie rinnovabili: sostegno allo sviluppo di impianti idroelettrici moderni e comunità energetiche rinnovabili, sfruttando il potenziale orografico nel rispetto del paesaggio.
- Adattamento climatico: misure specifiche per mitigare l’impatto dello scioglimento dei ghiacciai e degli eventi meteorologici estremi sulla sicurezza delle popolazioni locali.
- Patto per le aree Rurali: un impegno politico per migliorare l’accesso ai servizi essenziali (sanità, istruzione, trasporti) e contrastare lo spopolamento e l’invecchiamento demografico.
- *Smart Villages*: digitalizzazione dei servizi pubblici per garantire la qualità della vita anche nei centri a bassa densità abitativa.

L’approccio della Commissione Europea non si vorrebbe configurare quale intervento assistenziale, bensì quale strategia di abilitazione (*enabling strategy*). L’obiettivo politico è trasformare gli svantaggi naturali in opportunità di sviluppo

**sostenibile**, garantendo che le transizioni verde e digitale non lascino indietro i territori montani.

Nella concreta realtà questa strategia abilitante non trova omogenea applicazione al punto tale che alcuni territori non riescono a “tenere il passo” implementando di fatto le differenze territoriali, sociali ed economiche, il che fa sì che tali differenze emergano con ancor più chiarezza e, nel contempo, non risolvano i conflitti sociali.

Molto dipende, non esclusivamente per queste tematiche, dalla complessità burocratica e funzionale all'interno della quale i territori marginali, privi di adeguato accompagnamento, non possono muoversi con agilità per giungere alle auspicate e concrete realizzazioni.

## IL QUADRO NAZIONALE

La Costituzione italiana riconosce le specificità della montagna, ponendo le basi per interventi legislativi a suo favore. In particolare, l'articolo 44, comma 2, consente al Parlamento di emanare leggi volte a promuovere lo sviluppo delle zone montane. Questo articolo sottolinea l'importanza strategica della montagna per la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi, del suolo e delle sue funzioni ecosistemiche, delle risorse naturali, del paesaggio, del territorio e delle risorse idriche, della salute, del turismo e delle loro peculiarità storiche, artistiche, culturali e linguistiche, nonché per l'identità e la coesione delle comunità locali, anche nell'interesse delle future generazioni e della sostenibilità degli interventi economici. La riforma costituzionale del 2022 (Legge costituzionale n° 1 del 11 febbraio 2022), fortemente sostenuta dall'ASviS, ha sancito la tute-

la dell'ambiente come bene unitario, includendo la biodiversità e gli ecosistemi, e vincolando tutte le pubbliche autorità alla sua difesa, anche per le future generazioni.

Inoltre, l'articolo 119, quinto comma, delinea i principi per il finanziamento degli enti territoriali, stabilendo che le risorse derivanti dalle fonti di finanziamento consentano a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. L'intervento legislativo per la montagna mira anche a una risposta perequativa, incardinata nella rimozione delle disuguaglianze nel rispetto proprio di questo articolo. Questo è supportato dalla modifica dell'articolo 41 della Costituzione, che ora specifica come l'iniziativa economica non possa recare danno alla salute e all'ambiente. Questo è un quadro valoriale fondamentale per la definizione delle politiche pubbliche.

Il fulcro dell'attuale dibattito normativo si ritrova nella Legge 12 Settembre 2025 n° 131 recante “Disposizioni per il riconoscimento e la promozione delle zone montane”. Questa norma mira a fornire un nuovo quadro per lo sviluppo delle aree montane italiane. Le sue finalità principali sono il riconoscimento e la promozione delle zone montane come obiettivo di interesse nazionale, il loro sviluppo socio-economico, la tutela ambientale, l'accesso ai servizi essenziali, il ripopolamento e la valorizzazione del patrimonio culturale e turistico. Gli interventi previsti sono finanziati nei limiti delle risorse disponibili e della dotazione del Fondo per lo Sviluppo delle Montagne Italiane (FOSMIT), costituito nella sua attuale versione a seguito della approvazione della Legge di Bilancio 2022 (Legge n° 234/2021).

La precedente Legge sulla montagna risale al 1994 (**Legge n. 97/1994**). Purtroppo, la sua attuazione è stata incompleta e dispersa in molti rivoli improduttivi. Tale norma è stata dichiarata decaduta con l'approvazione della **Legge 131/2025** e con ciò è decaduto anche il pregevole disposto del comma 1 dell'articolo 1: *“La salvaguardia e la valorizzazione delle zone montane, ai sensi dell'articolo 44 della Costituzione, rivestono carattere di preminente interesse nazionale.”*

Nel frattempo, altre normative hanno iniziato a toccare temi montani, come la **Legge sulla green economy (2015)**, quella sui **piccoli Comuni (2017)** e il **testo unico forestale (2018)**. Nonostante ciò, e nonostante finanziamenti come i 135 milioni di euro del PNRR per le Green Communities e l'aumento del Fondo Montagna a 200 milioni annui dal 2023, **sarebbero necessari interventi strutturali ancor più forti e chiari.**

Il tema controverso che emerge in fase di prima applicazione della Legge 131/2025 riguarda la **nuova classificazione dei comuni montani**. L'Articolo 2 prevede la definizione dei criteri per tale classificazione, basati su parametri altimetrici e della pendenza, e la predisposizione di uno o più elenchi di comuni montani tramite specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

**Questa nuova classificazione appare al momento scarsamente funzionale** in quanto non dovrebbe essere compiuta con esclusivo riferimento a parametri fisici ma anche a indicatori sociali, economici, culturali ed ecologico - ambientali.

<sup>1</sup> Al momento della redazione di questo documento, il quadro attuativo risulta ancora in fase di definizione e richiederà un successivo aggiornamento alla luce dei provvedimenti applicativi.

Nelle more della definizione del nuovo elenco dei comuni montani, secondo la classificazione indicata dall'UNCEM ai sensi della Legge n. 991 del 1952, i comuni montani sono attualmente 4.061, di cui 3.418 interamente montani e 643 parzialmente montani.

L'ultimo aggiornamento in merito all'elenco dei Comuni definiti “interamente montani” risale al 2021.

Nel dicembre 2025 il Ministro Calderoli ha presentato il lavoro svolto dall'apposito Gruppo di lavoro istituito presso il Ministero. La proposta scaturita individuava che i comuni classificati montani sarebbero stati 2.844 (1.218 comuni in meno rispetto a quelli previsti nella classificazione vigente).

Ovviamente questa proposta ha generato non poche prese di posizione contrarie che hanno convinto il Ministro a incaricare nuovamente il Gruppo di lavoro per rivedere la proposta stessa. Questo riesame si è concluso nel febbraio 2026 con l'individuazione di un **nuovo elenco di Comuni classificati montani che ora ammontano a 3.715** con una differenza sul pregresso di 346<sup>1</sup>.

Poiché la Conferenza unificata non ha sancito l'intesa sulla nuova proposta di classificazione dei comuni montani, il Governo ha adottato una deliberazione con cui ha autorizzato l'adozione del DPCM concernente il **“Regolamento recante i criteri per la classificazione dei comuni montani”** con contestuale definizione dell'elenco dei comuni montani, che è stata pubblicata sulla G.U. n. 42 del 20 febbraio 2026. Il testo del DPCM è stato quindi trasmesso al Consiglio di Stato per il necessario parere.

Anno	Norma
1994	Legge n. 97/1994
2013	Legge n. 228/2012
2022	
2025	Legge n. 131/2025

Evento
Istituzione del “Fondo nazionale per la montagna, antenato del FOSMIT
Istituzione del “Fondo nazionale integrativo per i comuni montani”
Fusione dei due fondi preesistenti e nascita del FOSMIT nella sua forma attuale
Nuova legge nazionale per la montagna che riorganizza e consolida il FOSMIT come strumento finanziario principale

Al fine di giungere ad un inquadramento classificatorio non va sottaciuto il concetto di “montanità” che, pur non essendo semplice, non è per questo da escludere.

Il concetto di “montanità” non si esaurisce nella mera descrizione orografica del territorio. Esso racchiude una serie di caratteristiche fisiche, culturali, economiche e sociali che contraddistinguono in modo peculiare le aree montane rispetto alle zone pianeggianti o collinari. Una definizione precisa e condivisa di montanità è essenziale per orientare le politiche pubbliche, assegnare gli interventi finanziari e riconoscere le specificità delle comunità che vivono in questi contesti.

La sua definizione storica risale agli anni '50 del secolo scorso:

*“Un insieme di condizioni naturali, morfologiche e climatiche che influenzano profondamente lo stile di vita, l'economia e la cultura delle popolazioni residenti”.*

La montagna, anzi le montagne, sono nei fatti un laboratorio naturale di equilibri fragili ma preziosi, dove ogni intervento umano dovrebbe essere ben ponderato e in equilibrio con l'ambiente.

Negli anni recenti, il concetto di montanità è stato ancor meglio esplicitato evidenziandone i differenti aspetti:

- *Montanità come condizione strutturale:* le aree montane presentano caratteristiche permanenti (pendenze elevate, altitudine media, isolamento geografico) che incidono sui costi di trasporto, di gestione dei servizi e di sviluppo economico.
- *Montanità come identità culturale:* le comunità montane conservano spesso tradizioni, lingue minorita-

rie, pratiche artigianali e modelli di convivenza sociale distintivi. La montanità diventa quindi anche un elemento antropologico e culturale.

- *Montanità come valore ecologico:* le regioni montane sono bacini idrici naturali, serbatoi di biodiversità e polmoni verdi strategici per il contrasto ai cambiamenti climatici. In questo senso, la montanità assume una valenza globale, ben oltre i confini locali.

La Legge 131/2025 definisce anche la **Strategia per la Montagna Italiana (SMI)** come strumento per individuare le priorità e le direttive delle politiche a favore delle zone montane, con un orizzonte temporale triennale. La SMI dovrà tenere conto, in un'ottica di complementarità e sinergia, delle strategie regionali e delle politiche attuate nell'ambito della Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) e del relativo Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne (PSNAI), nonché delle politiche per le zone di confine e della Zona Economica Speciale (ZES) unica per il Mezzogiorno. Dovrà anche coordinarsi con la Strategia Forestale Nazionale (SFN) e la Strategia Nazionale delle Green Communities. **Emerge una mancanza di dettagli e criticità nel coordinamento con altre strategie.** Costituirebbe elemento di funzionalità l'evidenziare con maggiore efficacia come le strategie operanti su un medesimo territorio debbano ricondursi a un'unica visione, come quella definita dalla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile, con ciò contribuendo allo sviluppo socio-economico e alla riorganizzazione dei servizi pubblici, come pure collegare la SMI anche alle strategie nazionali contro i cambiamenti climatici e per la biodiversità, e all'attuazione di alcune convenzioni internazionali di riferimento.

Le politiche per lo sviluppo delle zone montane, definite sia dalle misure di sostegno indicate dalla stessa Legge 131/2025 sia dalla futura Strategia, trovano il finanziamento nel **Fondo per lo Sviluppo delle Montagne Italiane (FOSMIT)**.

Le risorse erogate dal Fondo hanno carattere meramente aggiuntivo rispetto a ogni altro trasferimento, inclusi i fondi europei. Tuttavia, **la dotazione del FOSMIT**, pari a 200 milioni di euro annui a partire dal 2023, **è da considerarsi totalmente insufficiente** per affrontare la complessità e l'ampiezza del problema. In tal senso risulta centrale la definizione di un piano pluriennale con stanziamenti graduali, che potrebbe strutturarsi finanziariamente sino a 2 miliardi di euro all'anno per 10 anni.

La ripartizione delle risorse del FOSMIT basata sui singoli comuni non appare funzionale; per converso si propone una misurazione su aree omogenee territoriali, come le valli o i bacini imbriferi omogenei.

Sarebbe opportuno che nella definizione della nuova **programmazione finanziaria per il ciclo 2028-2033** l'Unione europea definisse, tra i numerosi strumenti, uno specificamente destinato alle zone montane, considerando peraltro politiche perequative per i diversi contesti, anche in relazione ai benefici diretti ed indiretti che i territori montani forniscono ai territori limitrofi sotto forma di risorse (es. acqua) e di beni (es. paesaggio).

In conclusione va ricordato con chiarezza come la competenza legislativa primaria sulla Montagna sia una competenza "residuale" e di conseguenza in capo alle Regioni ex art. 117 comma 4 della Carta Costituzionale, talché, al momento, ben 12

Regioni a statuto ordinario hanno già emanato leggi che riguardano la Montagna.

Di conseguenza la Legge 131/2025 opera nell'ambito di questo disposto Costituzionale individuando principi e criteri generali che non percuotano la specifica competenza regionale.

## SITUAZIONE IN ESSERE (DISUGUAGLIANZE TERRITORIALI)

L'urgenza di affrontare le disparità territoriali in Italia, specialmente nelle aree montane, è evidente. Le politiche mirate devono essere sviluppate per invertire la tendenza demografica negativa e garantire uno sviluppo sostenibile a lungo termine. Lo studio EPRS (Servizio di ricerca del Parlamento europeo) sottolinea che **una mancanza di coordinamento tra la politica di coesione e le altre politiche dell'UE contribuisce a mantenere o addirittura amplificare le disuguaglianze regionali**, specialmente nelle aree montane meno sviluppate. Per mitigare queste disparità, è necessario un approccio più integrato, come quello suggerito dallo Scenario 2 della programmazione delle politiche europee, che promuove una valutazione territoriale degli impatti delle politiche settoriali e un migliore allineamento tra gli obiettivi di coesione e quelli economici e sociali. L'introduzione di criteri più flessibili e basati su dati territoriali permetterebbe di indirizzare meglio i finanziamenti verso le aree con maggiore necessità, migliorando l'efficienza amministrativa e l'impatto socio-economico. Solo attraverso un impegno coordinato e sostenuto da investimenti adeguati sarà possibile garantire che tutte le regioni montane ricevano il supporto equo necessario per superare le sfide legate alla transizione

verde e digitale, riducendo al contempo il rischio di emarginazione sociale ed economica.

Nonostante gli sforzi, il quadro emerso evidenzia criticità strutturali che necessitano di interventi urgenti e mirati. La dispersione delle risorse e la frammentazione amministrativa hanno spesso limitato l'efficacia degli interventi. L'impossibilità di intervenire sulla sola dimensione comunale per una qualsiasi politica strategica è evidente, specialmente considerando i numerosi comuni periferici e ultraperiferici con meno di 100 abitanti. La necessità di una messa in comune di almeno due funzioni comunali come prerequisito per l'approvazione delle Strategie ha posto problemi per le finanze degli enti e la riorganizzazione.

Inoltre, **esiste un disallineamento tra gli strumenti di programmazione**, spesso definiti a monte di un reale ascolto del territorio, **e le effettive esigenze dei territori**. Molte regioni continuano a considerare la questione montana come mera appendice del "sistema agricolo" anziché come una questione trasversale a tutti i settori. Questo impedisce di investire risorse proprie adeguate, destinando solo piccole percentuali di fondi UE strutturali. Senza una revisione delle modalità di gestione e attuazione, il rischio è che le risorse stanziare non riescano a produrre gli effetti attesi, perpetuando le disparità territoriali e le difficoltà operative delle amministrazioni locali.

**Le difficoltà progettuali rappresentano un'altra sfida cruciale.** La complessità amministrativa italiana, insieme alla scarsa connettività digitale e infrastrutturale delle aree montane, rende difficile pianificare e implementare progetti sostenibili. La necessità di coordinamento tra governance centrale, regionale e locale

emerge come un elemento fondamentale per superare le barriere strutturali.

**Un altro aspetto critico è rappresentato dal cosiddetto "paradosso strategico"**: mentre negli ultimi anni sono state elaborate numerose strategie regionali, locali e comunitarie, spesso tali strumenti non riescono a tradursi in azioni concrete. Si registra, infatti, una sovrabbondanza di piani senza una visione unitaria né una governance capace di coordinarli efficacemente e renderli sinergici. Tale situazione genera sprechi di risorse, duplicazioni di interventi e ritardi nell'attuazione delle priorità individuate.

Per superare queste criticità, **si rende necessario ripensare l'intero sistema di governance territoriale**, introducendo meccanismi di programmazione partecipata, semplificando procedure e accreditando strumenti di monitoraggio trasparenti e condivisi. Le Unioni di Comuni, specificatamente intese quali aggregazioni territoriali omogenee e funzionali, possono giocare un ruolo chiave in questo senso, fungendo da soggetti aggregatori capaci di razionalizzare le risorse e di progettare interventi di scala intercomunale. Al contempo, si deve incentivare la creazione di reti territoriali orizzontali, che favoriscano lo scambio di buone pratiche e la replicabilità di modelli efficaci. A tal fine, il modello francese offre interessanti spunti: attraverso la costituzione di *Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI), si consente alle piccole realtà montane di raggrupparsi, ottenendo vantaggi in termini di capacità progettuale, accesso ai fondi europei e gestione integrata del territorio.

## CAMBIO DI PARADIGMA

La montagna deve passare da una condizione di marginalità ad una di centralità strategica. La “nuova centralità della montagna” emerge con forza nella stagione della crisi climatica, conferendole un ruolo di protagonista consapevole. Questo cambio di paradigma implica lo sviluppo di una nuova economia montana integrata, che non si limiti alla sola vocazione turistica, ma valorizzi tutte le sue risorse e specificità. Si tratta di riconoscere il valore non solo intrinseco, ma anche funzionale dei territori montani per l'intera collettività.

Questo significa anche stabilire un **patto di mutua responsabilità tra i territori e le popolazioni (la montagna) che forniscono questi servizi, e coloro che ne beneficiano (le città e la pianura)**. Questo patto è essenziale per garantire la continuazione della fornitura dei Servizi Ecosistemici vitali di cui le città beneficiano (es. acqua pulita) e, al contempo, per sostenere le comunità montane a mantenere vive le loro terre e ottenere servizi adeguati.

**Una fiscalità di vantaggio**, non limitata a benefici occasionali per categorie specifiche, potrebbe essere una leva attuativa di una rinnovata politica per la montagna fino al riconoscimento effettivo delle funzioni rispetto a chi usa queste funzioni in una equilibrata e sostenibile perequazione territoriale. Questa dovrebbe includere agevolazioni fiscali e contributive per imprese, famiglie e lavoratori, nonché un riordino della fiscalità locale per dare autonomia ai Comuni.

Tali azioni si dovrebbero riflettere nella cura delle risorse del Capitale Naturale operando con attività che mantengano ed incrementino quelle funzioni ecolo-

giche che diventano Servizi Ecosistemici nel momento in cui si identifica una domanda all'interno dell'Unità Ecologico Funzionale, per organizzare, in modo trasparente ed efficace, un bilancio ecologico-economico di funzioni tra chi le produce e mantiene e chi le usa.

Si tratta di riconoscere il valore non solo intrinseco ma anche funzionale dei territori montani per l'intera collettività. La consapevolezza che le montagne “contengano” risorse vitali come acqua, foreste, energia e biodiversità, le quali sono mantenute dagli ecosistemi che generano funzioni ecologiche utili alla collettività: i **Servizi Ecosistemici (SE)**. Tale consapevolezza deve guidare una politica che vada oltre gli slogan e si concentri su scelte concrete e coraggiose. La chiave di volta è il riconoscimento effettivo dei Servizi Ecosistemici per assicurare la conservazione, la manutenzione e il ripristino degli equilibri territoriali e il mantenimento del Capitale Naturale.

## SERVIZI ECOSISTEMICI

Il tema dei **Pagamenti dei Servizi Ecosistemici e Ambientali (PSEA)** è centrale e necessita di essere affrontato in modo specifico. Il Position Paper ASviS 2024 (“Il ruolo, la valorizzazione e il pagamento dei Servizi Ecosistemici”) ribadisce la necessità di identificarli, valorizzarli e riconoscerli economicamente. Questi servizi includono la fissazione del carbonio delle foreste, la regimazione delle acque nei bacini montani, la capacità di trattenere suolo, la salvaguardia della biodiversità e delle qualità paesaggistiche e la produzione energetica.

Questo riconoscimento è necessario per assicurare la conservazione, la manutenzione e il ripristino degli equilibri ecosistemici, in termini di stabilità idro-

geologica, conservazione della biodiversità e valorizzazione del paesaggio, nonché socio-economici attraverso una riconosciuta perequazione territoriale.

La Legge n. 221 del 2015, all'articolo 70, aveva disposto **una delega al Governo per l'introduzione di un sistema di PSEA, ma tale delega non è stata sino ad oggi esercitata**. Si sollecita un passo avanti serio e a prova di futuro in tal senso, dando seguito a quanto previsto sul Registro dei crediti di carbonio. La proposta di includere quali beneficiari finali del sistema PSEA i Comuni, le loro Unioni, le Aree protette, le fondazioni di bacino montano integrato e le organizzazioni di gestione collettiva dei beni comuni trova ragionevolezza e concretezza in una indispensabile visione di sistema. Proposte concrete come quella della Regione Emilia-Romagna "Linee guida per un approccio ecosistemico alla pianificazione" prevedono l'incentivazione di un sistema di contabilità economico-ambientale basato sulla mappatura e valutazione dei servizi ecosistemici.

La questione in sé complessa, ma potenzialmente risolutiva, va espressa in alcuni concetti di maggior pregnanza.

Gli scienziati del "Sistema Terra" dimostrano con i loro studi che gli esseri umani stanno modificando i complessi sistemi del pianeta in un lasso di tempo brevissimo (appena un paio di secoli e mezzo) e con lo stesso impatto di forze che operano da milioni di anni.

I sistemi regolatori della Terra, cioè gli insiemi di ecosistemi generatori di complesse funzioni (dirette e indirette) che mantengono la presenza della vita sul pianeta, sono rimasti in equilibrio dinamico per tutto questo tempo, ma **la pressione antropica ha portato in alcu-**

**ni casi al superamento di quei limiti** a causa di un super sfruttamento delle risorse e/o della profonda trasformazione e alterazione dei sistemi naturali. Oltre queste soglie, la vita sulla Terra potrebbe cambiare radicalmente e diventare inospitale per la nostra specie.

È necessario, perciò, intraprendere nuove strade e sviluppare una visione olistica e sistemica per cambiare direzione verso nuovi obiettivi, capaci di integrare un modello di salute umana con quella animale ed ecosistemica in un legame sinergico e indissolubile, riassumibile nel concetto di "One health", una sola salute. Infatti, gli esseri umani sono in salute se vivono in armonia con sistemi naturali sani e vitali.

Questo equilibrio dinamico va sostenuto e mantenuto da specifiche azioni per conservare, gestire e preservare la funzionalità degli ecosistemi o ristabilirla quando alterati dalle attività umane. In questa nuova visione, **occorre integrare l'evoluzione delle società umane con il mantenimento del "Sistema Terra" in un processo resiliente e armonico.**

La **gestione delle risorse idriche** può offrire un contributo sia in termini di diffusione di buone pratiche, sia nella ricerca di modelli di sviluppo innovativi capaci di coniugare e mettere a sistema esigenze di territori differenti, creando esternalità positive per il Paese nel suo complesso. In tal senso la consolidata esperienza dei BIM (bacini imbriferi montani) identifica un approccio teso a coniugare le esigenze ambientali con quelle dello sviluppo economico, territoriale e conseguentemente sociale. Il Capitale naturale include l'intero stock di beni naturali - organismi viventi, aria, acqua, suolo e risorse geologiche - che forniscono beni e servizi di

valore, diretto o indiretto, per l'umanità, e che sono necessari per la sopravvivenza dell'ambiente stesso da cui sono generati.

Questi contenuti sono rafforzati dai recenti assunti costituzionali, così come risultano dalle modifiche intervenute. La proposizione dell'articolo 9 della Legge costituzionale citata - rinnovato sulla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi - si fa particolarmente apprezzare anche sotto questo decisivo profilo.

**Essere consapevoli dell'importanza del Capitale naturale significa porre l'attenzione non solo sugli oggetti della natura (specie ed ecosistemi) in modo fine a sé stesso, ma anche al loro funzionamento, all'incredibile quantità di interazioni che fanno funzionare gli ecosistemi, valutando le loro dinamiche che, date spesso per scontate, sono invece il motore per sviluppare e mantenere la vita a tutti i livelli.**

Le alterazioni di queste funzioni, causate molto spesso dall'intervento umano, e la loro conseguente perdita di funzionalità, determinano scompensi che riguardano tanti aspetti fondamentali della natura che ci circonda come, ad esempio, l'assetto del territorio, il suo possibile dissesto e la disponibilità e qualità delle risorse primarie, tra le quali l'acqua. **Le funzioni ecosistemiche, quindi, sono quelle "azioni indispensabili al fine di regolare gli equilibri degli ecosistemi" e garantire la funzionalità del Capitale Naturale, bene comune.**

Il ruolo di un territorio nella fornitura dei Servizi Ecosistemici deve essere considerato come l'insieme delle funzioni che esso svolge in relazione alla domanda antropica. Ciò genera subito un valore d'uso, inteso come la capacità di

un bene o di un servizio di soddisfare un dato fabbisogno.

I territori montani vengono visti e utilizzati come luoghi salubri in cui trovare più o meno temporaneamente una buona qualità ambientale e di vita, oggi ancor più quali luoghi da riabitare.

Ma questi territori esprimono condizioni di contesto che ci inducono a recuperare e dare anche un altro valore a beni e risorse che prima erano pressoché invisibili, in quanto ciascuno ne beneficia indirettamente. Si tratta delle **funzioni cosiddette "di regolazione"** che sono determinate dalla naturalità degli ecosistemi e delle loro componenti come suoli e vegetazione, e da usi diretti sostenibili (ad esempio l'agricoltura o la silvicoltura) che mantengono la capacità di rinnovamento della risorsa.

Gli ecosistemi sono le "unità fondamentali" di tutto il nostro sistema di vita come la gestione della risorsa idrica, la depurazione dell'aria e la stabilità dei suoli, che hanno fin qui accompagnato e sostenuto le molteplici attività più o meno tradizionali che hanno assicurato le opportunità di sviluppo dei territori montani, spesso senza considerare che tali risorse non sono inesauribili.

La valutazione economica di queste funzioni, un tempo trascurate o sottovalutate ed ora quantificabili anche per il loro valore economico, costituisce il presupposto fondamentale per imboccare la strada di una trasformazione economica e sociale sempre più necessaria.

Le aree montane possono quindi divenire attori di un cambiamento radicale del rapporto fra essere umano e ambiente, tra aree urbane e rurali, modificando il concetto del loro semplice "utilizzo" per adottare una concezione proattiva di

“gestione” degli ecosistemi, nonché di attività sostenibili di tipo produttivo e di valorizzazione dei saperi a essi collegati. Tutto ciò potrebbero trovare anche un traino significativo nelle nuove correnti dell’escursionismo turistico sostenibile all’insegna dell’*outdoor recreation* e dell’*education*.

Il patrimonio naturale delle aree montane e rurali acquisisce così nuovi significati e nuovi valori in relazione ai benefici diretti e indiretti che l’insieme di ecosistemi fornisce, come prevedono anche gli articoli 9 e 41 della Costituzione recentemente modificati.

## Recupero ecosistemi montani e Nature Restoration Law

La **Nature Restoration Law** (NRL), ovvero il Regolamento (UE) 2024/1991, è un atto giuridico vincolante che deve essere applicato in tutti i suoi elementi nell’intera Unione Europea. Questa Legge espande la nozione di “conservazione” ambientale associandola a quella del suo “restauro”, richiamando le generazioni attuali al dovere di assicurare un futuro di armonia con la Natura.

La **NRL stabilisce obiettivi giuridicamente vincolanti per gli Stati membri**. Come specificato all’art.4 comma 1 entro il 2030, gli Stati dovranno ripristinare il buono stato di salute di almeno il 30% degli habitat degradati (foreste, praterie, zone umide, fiumi, laghi, coralli), percentuale che aumenterà al 60% entro il 2040 e al 90% entro il 2050. La priorità, fino al 2030, sarà accordata alle zone Natura 2000. Gli Stati membri dovranno anche adottare **Piani Nazionali di Ripristino** (PNR), da presentare alla Commissione Europea entro il 1° settembre 2026, indicando in dettaglio come intendono raggiungere gli obiettivi.

Il PNR avrà una natura trasversale, investendo campi operativi già presidiati da un insieme composito di soggetti istituzionali e richiedendo un’elevata capacità di visione e integrazione sinergica degli obiettivi della NRL con altri obiettivi di tutela ambientale, sociale ed economica. Un aspetto cruciale è il disaccoppiamento della crescita economica dal degrado ambientale, anche attraverso riforme fiscali ecologiche. La NRL richiede uno stop al consumo di suolo netto, coinvolgendo un’ampia parte dei comuni italiani.

Questo approccio scientificamente solido e integrato della NRL rappresenta una sfida epocale e un’opportunità per il futuro, valorizzando le conoscenze scientifiche, superando la frammentazione e promuovendo la consapevolezza sullo stato di conservazione degli ecosistemi.

Questa Legge rappresenta uno dei più importanti progressi normativi degli ultimi decenni per la conservazione della natura, imponendo obiettivi vincolanti per il ripristino degli ecosistemi entro il 2030. In particolare, l’articolo 8 della NRL prevede che gli Stati membri garantiscano “nessuna perdita netta” di spazi verdi urbani e copertura arborea entro il 2030, offrendo opportunità per integrare meglio le regioni montane nei piani di sviluppo urbano e rurale.

Per quanto riguarda le aree montane italiane, la NRL introduce obiettivi specifici per il ripristino di praterie alpine, foreste e corsi d’acqua, aumentando la connettività ecologica e favorendo la conservazione delle specie endemiche e la qualità funzionale degli ecosistemi. Ad esempio, il ripristino della connettività fluviale - con l’obiettivo di liberare almeno 25.000 km di fiumi entro il 2030

- è particolarmente rilevante per le regioni montane, dove i corsi d'acqua giocano un ruolo cruciale nella regolazione idrica e nella prevenzione delle inondazioni. Rimuovere barriere artificiali migliorerà la migrazione delle specie acquatiche e ripristinerà quei processi naturali essenziali per favorire la resilienza climatica delle comunità locali.

L'Italia ha assunto impegni significativi a livello internazionale anche attraverso documenti ONU, come il **Quadro Globale per la Biodiversità di Kunming-Montreal** adottato nel dicembre 2022. Questo accordo globale richiede ai Paesi firmatari di invertire il declino della biodiversità entro il 2030 e di restaurare almeno il 30% degli ecosistemi degradati entro il 2050. Humberto Delgado Rosa, direttore per la biodiversità presso la DG Ambiente della Commissione Europea, ha sottolineato che il successo dipenderà dall'efficace implementazione da parte degli Stati membri, inclusa la creazione di Piani Nazionali di Ripristino (PNR) entro il settembre 2026.

La *Nature Restoration Law*, pertanto, gioca un ruolo centrale nel collegare territori e funzioni ecosistemiche, promuovendo un approccio integrato alla gestione delle risorse naturali.

Le regioni montane italiane rappresentano un crocevia cruciale per affrontare le sfide legate ai cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità. La *Nature Restoration Law* offre un'opportunità unica per ripristinare gli ecosistemi degradati e promuovere Servizi Ecosistemiche essenziali, mentre modelli di governance inclusiva e innovativa possono favorire lo sviluppo sostenibile delle comunità locali. Tuttavia, per realizzare appieno questo potenziale, è necessario superare le barriere amministrative,

promuovere partenariati pubblico-privato e adottare un approccio integrato che combini conservazione, resilienza climatica e inclusione sociale. Solo attraverso un cambio di paradigma radicale sarà possibile garantire un futuro sostenibile per le aree montane italiane e non solo.

## Politiche di coesione e criticità territoriali

Le **politiche di coesione** sono la principale strategia di investimento dell'Unione Europea, finalizzate a ridurre i divari economici, sociali e territoriali tra le regioni europee. Finanziano progetti per la crescita, l'occupazione, l'innovazione e la transizione verde, concentrandosi maggiormente sulle aree meno sviluppate tramite fondi strutturali gestiti insieme alla Commissione Europea.

Le politiche di coesione hanno lo scopo di incrementare le opportunità di sviluppo economico e sociale per contribuire a ridurre i divari e le disparità tra territori, agendo in particolare nelle aree meno sviluppate e per le comunità e persone più fragili.

Queste politiche si sviluppano per cicli di programmazione e sono organizzate su basi pluriennali, attualmente 2021-2027.

Le **Aree interne nazionali** sono state identificate con precisione come territori significativamente distanti dai centri di offerta di servizi essenziali, quali istruzione, salute e mobilità. Questa condizione di perifericità ha storicamente comportato una limitata accessibilità a servizi che, nella società europea contemporanea, definiscono la piena qualità della cittadinanza. Nel corso degli ultimi decenni, una parte rilevante di queste aree ha subito un progressivo e

accentuato processo di marginalizzazione e spopolamento, perdendo la propria capacità endogena di crescita demografica. Le **analisi demografiche** evidenziano una diminuzione della popolazione non omogenea: tra il 2001 e il 2020, si è registrato un calo del 2,7% nella fascia intermedia, del 5,1% in quella periferica e del 6,0% in quella ultraperiferica, mentre i grandi centri urbani hanno mostrato un incremento dello 0,7%. Questo fenomeno di declino, con il conseguente venir meno del presidio umano, è particolarmente grave nei territori montani e rurali, che sono i custodi naturali di questi ambienti fragili.

La **Strategia Nazionale Aree Interne** (SNAI), presentata per la prima volta nel 2014 all'interno del Programma Nazionale di Riforma, ha rappresentato una risposta innovativa e concreta a queste problematiche strutturali. La sua finalità era duplice e complementare: da un lato, promuovere lo sviluppo economico locale attraverso progetti finanziati dai diversi fondi europei disponibili; dall'altro, assicurare a queste aree livelli adeguati di cittadinanza nei servizi essenziali, con un focus prioritario su salute, istruzione e mobilità. La Strategia ha adottato un modello d'intervento basato su strategie territoriali espresse da coalizioni locali, coinvolgendo inizialmente un numero limitato di aree pilota, selezionate dalle Regioni in base alla distanza dai servizi e al potenziale di sviluppo. Un elemento distintivo e di grande importanza è stata l'enfasi sulla cooperazione interistituzionale tra i Comuni partecipanti, attraverso forme appropriate di associazione di servizi, essenziali per la sostenibilità di lungo periodo della Strategia e per allineare l'azione ordinaria con i progetti di sviluppo.

Il nuovo **Piano Strategico Nazionale delle Aree Interne** (PSNAI), istituito dall'articolo 7 del D.L. 124/2023, si pone l'obiettivo di imprimere un'ulteriore unitarietà e coerenza politica alla Strategia nazionale per lo sviluppo dei territori interni. Esso mira a garantire la massima sinergia tra le risorse nazionali ed europee che confluiscono in queste aree, in stretto raccordo con le normative e le programmazioni di settore di ciascun Dicastero. Nel percorso partenariale verso il ciclo 2021-2027, vi è stata ampia condivisione su due aspetti fondamentali: l'importanza di ribadire la natura di lungo periodo delle strategie locali della SNAI, tutelando la continuità degli interventi già avviati; e la necessità di ampliare l'approccio originario, identificando ulteriori aree che possano beneficiare del modello d'intervento e promuovendo misure settoriali/tematiche a sostegno di tutti i territori interni.

Il Piano, nella sua articolazione al momento definita, riguarda le 37 Aree identificate per il periodo 2014-2020, che sono state confermate senza alcuna variazione del perimetro iniziale: si tratta di 549 Comuni in cui risiede una popolazione pari a 977.279 abitanti. Altre 30 Aree, sempre identificate per il periodo 2014-2020, che presentano un nuovo perimetro rispetto alla configurazione originaria a seguito dell'annessione e/o esclusione di comuni: in questo caso si tratta di 556 Comuni in cui risiede una popolazione pari a 1.324.220 abitanti. Il Piano riguarda inoltre le 56 nuove Aree identificate per il periodo 2021-2027, che complessivamente coinvolgono 764 Comuni (dato al 2020), e in cui risiede una popolazione pari a 2.056.139. In questo ampio complesso è integrato il "progetto speciale Isole Minori" che coinvolge i 35 Comuni sui quali insistono le Isole, con una popolazione totale di 213.093

abitanti. Pertanto, l'impianto complessivo del PNSAI riguarda **124 Aree di progetto, che coinvolgono 1.904 Comuni, in cui vivono 4.570.731 abitanti.**

La Strategia Nazionale Aree Interne si fonda sulla comprensione che il contrasto allo spopolamento si persegue mediante due tipologie di azioni complementari: da un lato, quelle relative al potenziamento della qualità e quantità dei servizi essenziali; dall'altro, quelle che si realizzano con progetti diretti allo sviluppo locale, in grado di accrescere l'offerta di lavoro e l'incontro con la domanda.

**La nuova governance della SNAI per il ciclo 2021-2027 è stata ridefinita per garantire maggiore efficacia e semplificazione.**

Le criticità attuative riscontrate nel ciclo precedente, come i limiti della capacità progettuale espressa dal territorio, le difficoltà nei rapporti interistituzionali e i lunghi tempi di avvio, hanno rallentato la realizzazione degli interventi. Per affrontare tali ostacoli, il PSNAI mira a semplificare i processi e rafforzare in modo significativo la capacità amministrativa, in particolare nelle realtà locali, anche attraverso la digitalizzazione. La volontà e l'attitudine delle Amministrazioni locali a lavorare insieme e perseguire un obiettivo di associazionismo intercomunale permanente sono considerate elementi cruciali. Un sistema intercomunale consolidato può, infatti, superare i deficit di capacità e facilitare un dialogo più efficace con le politiche sovralocali.

Va anche rammentato che se SNAI può essere Montagna, non necessariamente Montagna è SNAI.

Questo pone l'evidente urgenza di non ulteriormente approfondire solchi divisivi fra realtà territoriali montane anche immediatamente confinanti ma inserite in contesti progettuali non omogenei.

Vero è, come già precedentemente evidenziato, che la Legge n° 131 del 12 Settembre 2025 istituisce e definisce la **Strategia per la Montagna Italiana (SMI)**, alla quale viene affidato il delicato compito di tenere conto, in un'ottica di complementarità e sinergia:

- *delle strategie regionali, ivi comprese le strategie regionali di sviluppo sostenibile;*
- *delle politiche territoriali attuate nell'ambito della Strategia nazionale per lo sviluppo delle aree interne del Paese (SNAI) e del relativo Piano strategico nazionale delle aree interne (PSNAI) di cui all'articolo 7, comma 3, del D.L. n. 124 del 2023;*
- *delle politiche per le zone di confine, anche tramite il cofinanziamento di interventi infrastrutturali e di investimenti ivi previsti;*
- *del Piano strategico della Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica) istituita dall'articolo 8 del D.L. n. 124 del 2023, con riferimento ai territori delle seguenti regioni: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia, Sardegna con l'aggiunta dal 2025 di Marche e Umbria.*

*La SMI opera altresì in coordinamento con le politiche della Strategia forestale nazionale (SFN) prevista dall'articolo 6 del Testo unico in materia di foreste e filiere forestali (D. Lgs. n. 34 del 2018), nonché con la Strategia nazionale delle Green community (articolo 72 della legge n. 221 del 2015).*

Una articolazione di compiti che al momento appare di non facile ed immediata messa in atto complicando ancor di più le relazioni funzionali e progettuali fra Comuni montani periferici, ultraperiferici, ecc., relazioni essenziali per rendere efficace la programmazione e la conseguente spesa a favore dei territori montani.

## Proposte

Per invertire le tendenze negative di spopolamento e marginalità, è necessario un approccio proattivo che attragga nuove energie e risponda alle esigenze concrete dei residenti.

## I Giovani

La crisi demografica nelle aree montane è profonda, con meno nascite e più decessi. È fondamentale creare le condizioni per la permanenza e il ritorno dei giovani. Questo richiede:

- **opportunità di lavoro dignitoso e sostenibile:** attraverso incentivi per la creazione di startup e lo sviluppo di un'economia locale basata su filiere corte e produzioni di qualità;
- **formazione e istruzione:** promuovere la formazione in loco, stage e alternanza scuola-lavoro per i giovani, orientando l'istruzione alle specificità del territorio;
- **incentivi per la residenzialità:** agevolazioni per l'acquisto di immobili, soprattutto per le giovani coppie, e supporti per la rigenerazione del patrimonio abitativo.

## I Nuovi Abitanti

Il “neopopolamento” delle aree montane da parte di persone che cercano luoghi più salubri e vivibili, o di nuovi italiani che vogliono investire e scommettere nell'accoglienza delle piccole comunità, è un'opportunità da cogliere. Per favorire questo flusso, è essenziale:

- **garantire servizi essenziali:** assicurare accesso stabile e di prossimità a sanità, scuola, mobilità e connettività digitale, quali condizioni preliminari per rendere attrattiva e duratura la scelta di vivere in montagna;
- **sostenere le imprese locali:** accompagnare le attività economiche già presenti e le nuove iniziative imprenditoriali con strumenti mirati di semplificazione, credito, formazione e valorizzazione delle filiere territoriali;
- **recuperare immobili e terreni abbandonati:** promuovere il riuso del patrimonio edilizio e fondiario inutilizzato, favorendone la rigenerazione a fini abitativi, produttivi e di presidio del territorio.

## Le esigenze

Le esigenze delle comunità montane sono molteplici e interconnesse, richiedendo un approccio olistico e mirato:

- **servizi essenziali:** la garanzia di un facile accesso a servizi pubblici fondamentali come la sanità (medici di base, pediatri, strutture socio-sanitarie di prossimità, ambulatori polifunzionali); l'istruzione (scuole di ogni ordine e grado, compresi asili nido e tempo pieno, con deroghe per il numero di alunni e supporto

al trasporto scolastico); la mobilità (miglioramento della viabilità e del trasporto pubblico, con deroghe e incentivi per i residenti). La carenza di questi servizi è una delle principali cause dello spopolamento;

- **infrastrutture digitali:** la copertura con la banda ultra-larga e il sostegno alla digitalizzazione della popolazione sono priorità strategiche per lo sviluppo socioeconomico, il contrasto al divario digitale e culturale, e il contenimento dei processi di abbandono. Gli investimenti del PNRR, valutati specificatamente in fase di reale attuazione e l'assegnazione di significative risorse aggiuntive al FOSMIT per colmare il divario digitale sono elementi che potranno concorrere al superamento delle criticità enucleate;
- **fiscalità di vantaggio:** è necessaria una riforma fiscale che introduca una fiscalità di vantaggio per le famiglie, i lavoratori, le lavoratrici e le imprese che risiedono e operano in montagna. Questo include agevolazioni per l'acquisto di immobili, riduzione di tasse e imposte (IMU, IRPEF, IRAP), e incentivi per la riqualificazione energetica e le nuove attività. Si propone anche di restituire interamente ai Comuni montani il gettito IMU pagato dai proprietari di immobili;
- **contrasto abbandono terreni e immobili:** misure per contrastare l'abbandono dei terreni montani sono essenziali per prevenire il dissesto idrogeologico e garantire la pulizia del sottobosco in coerenza con i principi di conservazione della biodiversità. Si propone un meccanismo che permetta a chi ne faccia richiesta di subentrare nella cura di terreni incolti o privi di proprietari rintrac-

ciabili, ai fini dell'utilizzo agricolo, silvo-pastorale o forestale. Simili misure sono proposte per il recupero di immobili abbandonati o in stato di degrado. È necessaria una disposizione nazionale per il superamento della parcellizzazione fondiaria, sostenendo l'"associazionismo fondiario" finalizzato ad azioni che mantengano la funzionalità ecosistemica quale bene collettivo e, come tale, economicamente riconosciuta;

- **sviluppo sostenibile e Green Communities:** il potenziamento delle Green Communities attraverso ulteriori risorse (PNRR in fase attuativa, FSC) è fondamentale per lo sviluppo sostenibile e resiliente dei territori rurali e di montagna, utilizzando in modo equilibrato le risorse principali (acqua, boschi, paesaggio). Si deve puntare alla nascita e crescita di comunità locali coordinate;
- **supporto ad agricoltura e filiere locali:** l'agricoltura è un settore strategico e vitale per le aree montane, non solo per l'economia locale ma per la cura, il presidio e la sicurezza del territorio. È necessario sostenere la zootecnia, la castanicoltura, l'olivicoltura, le opere irrigue e gli agriturismi, anche attraverso il PSR e bandi specifici. Si propone di incentivare il concetto dell'agricoltore quale "primo custode del territorio";
- **rifugi e percorsi escursionistici:** la definizione dei rifugi di montagna come strutture ricettive finalizzate alla pratica dell'alpinismo e dell'escursionismo, con servizi di ospitalità e ristoro, è prevista. I percorsi escursionistici sono riconosciuti come strumenti fondamentali per la tutela e promozione del patrimonio ambientale, paesaggistico e storico-cultu-

rale. È necessario definire un quadro giuridico certo per i rifugi. Si auspica un Catasto unico nazionale e una segnaletica unificata per i sentieri;

- **questioni energetiche e concessioni:** adeguare i canoni per le attività estrattive (es. cave) e per il prelievo di acque minerali, destinando una quota significativa ai territori montani per la tutela delle fonti idriche e la prevenzione del dissesto idrogeologico. Le comunità energetiche e l'autoconsumo rappresentano una ulteriore opportunità per la Montagna.

Le proposte del Gruppo di Lavoro ASviS sul Goal 11 dell'Agenda 2030, redatte dal sottogruppo Montagna e Aree Interne, vengono di seguito enucleate e mirano a un approccio integrato e lungimirante per lo sviluppo sostenibile delle aree montane, per il quale è anche ipotizzabile l'adozione di un "PON Montagna" in grado di supportare e armonizzare le politiche di coesione.

- **Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile:** la SNSvS rappresenta lo strumento di coordinamento nazionale che assume i principi guida che si possono desumere dall'Agenda 2030: integrazione, universalità, trasformazione, inclusione e partecipazione. I territori sono stati fin da subito identificati quale fulcro per l'attuazione della SNSvS. La Coerenza delle politiche per lo sviluppo sostenibile (PCSD) volge ad integrare le tre dimensioni - economica, sociale e ambientale - dello sviluppo sostenibile all'interno del ciclo di programmazione delle politiche nazionali e territoriali. Il suo scopo, all'interno della SNSvS, è quello di progredire nella direzione di percorsi attuativi integrati.

- **Coordinamento tra strategie:** la Strategia per la Montagna Italiana (SMI) deve essere chiara e coordinata con le altre strategie nazionali e regionali (SNAI, Green Community, Strategia Forestale Nazionale) per assicurare coerenza e sinergia con la Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile.
- **Integrazione degli obiettivi:** è fondamentale sviluppare un'elevata capacità di visione e integrazione sinergica degli obiettivi ambientali, sociali ed economici, come evidenziato dalla *Nature Restoration Law*.
- **Rafforzamento della Governance:** implementare un modello di governance multilivello, che coinvolga lo Stato, le Regioni e gli enti locali (in particolare le Unioni/Comunità di Comuni intese quali aggregazioni territoriali omogenee e funzionali), per garantire coordinamento e coerenza nelle politiche. Il CIPESS dovrebbe consolidarsi quale sede decisionale per coordinare i flussi di finanziamento e le strategie.
- **Valorizzazione del Capitale Naturale e Servizi Ecosistemici:** valutare, riconoscere e remunerare i Servizi Ecosistemici forniti dalla montagna, stabilendo un patto di mutua responsabilità tra territori montani e urbani. Questo include l'introduzione di un sistema perequativo di contabilità economico-ambientale.
- **Contrasto al declino demografico e spopolamento:** attuare politiche mirate al neopopolamento, attraverso incentivi per i giovani, i nuovi residenti e le imprese, garantendo servizi essenziali, connettività digitale e fiscalità di vantaggio.
- **Sviluppare una rete tra le nuove professioni e quelle tradizionali:**

incentivare nuove professionalità che sappiano legare la conoscenza del territorio alle risorse naturali, alle culture locali, ai mestieri, alle pratiche, ai prodotti ecc. in una rete di opportunità e di valori anche economici tesi a caratterizzare brand territoriali diversificati.

- **Semplificazione burocratica e supporto tecnico:** rafforzare le capacità amministrative degli enti locali, fornendo supporto tecnico e strumenti efficaci per l'attuazione degli interventi, superando le complessità dei bandi e le difficoltà operative.
- **Gestione trasparente delle risorse:** superare la frammentazione della spesa, garantendo che i fondi siano sufficienti e ripartiti su basi territoriali omogenee anziché su singoli comuni, con una gestione più integrata e trasparente. Concentrare le risorse in aree selezionate, come le Green Communities, può aumentare l'efficacia.
- **Politiche agro-silvo-pastorali:** sostenere l'agricoltura e la silvicoltura di montagna come presidio ambientale, economico e sociale, promuovendo la gestione sostenibile dei boschi, la prevenzione del dissesto idrogeologico, la valorizzazione della biodiversità ed il mantenimento dei Servizi Ecosistemici di regolazione.
- **Nuovi modelli di sviluppo:** sostituire e integrare i precedenti modelli di sviluppo montano, incentivando un sistema "montagna" pervaso da idee e spinte innovative, con il sostegno della finanza pubblica e privata.

## CONCLUSIONI:

Non vi sono migliori conclusioni se non alcuni concetti centrali espressi dal Presidente della Repubblica Sergio Mattarella il 19 luglio 2025 in occasione del 40° anniversario della catastrofe di Stava.

- *La montagna e le sue risorse non dovevano - e non devono - essere sfruttate senza ritengo.*
- *Non ovunque, le logiche di utilizzo delle risorse dei territori montani hanno prodotto effetti catastrofici.*
- *Occorre tuttavia fare di più.*
- *È necessario riconciliarsi con l'ambiente.*
- *Un nuovo sviluppo sarà possibile solo facendo convergere equilibrio ecologico, equità sociale, armonia nei territori. Il progresso non si misura sulla base del profitto economico che se ne ricava, indifferenti ai costi sociali, ambientali, umani.*
- *Riconciliarsi con l'ambiente è una questione che riguarda anche la coesione sociale, che riguarda anche la democrazia.*
- *La prospettiva dello sviluppo sostenibile è stata una conquista conseguita a caro prezzo. Una conquista della quale, a volte, sembra che taluni vogliano liberarsi, quasi fosse un fastidio anziché un investimento sul futuro.*

## BIBLIOGRAFIA

- Carlo Grande - Terre alte, il libro della montagna- Ponte alle Grazie editore
- Green Community, Comunità verdi per abitare le Montagne - Giampiero Lupatelli - Editore Rubbettino
- Kill Heidi - Come uccidere gli stereotipi della montagna e compiere finalmente scelte coraggiose - Sergio Reolon - Curcu & Genovese Editore
- La Causa montana - Oscar Gaspari - CAI edizioni
- La politica nazionale per le aree interne (SNAI): analisi dello stato dell'arte e indicazioni di policy (Contributo per il CNEL GdL "Rigenerazione e ripopolamento delle aree territoriali marginali") - Giulia Valeria Sonzogno Eutalia s.r.l.; Filippo Tantillo, Eutalia s.r.l.
- Libro Bianco sulla Montagna - Presidenza Consiglio dei ministri Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, Università degli Studi di Milano UNIMONT GESDIMONT, Editore Rubbettino
- Rapporto Montagne Italia - Istituzioni Movimenti Innovazioni. Le Green Community e le sfide dei Territori. AA.VV. Editore Rubbettino

## SITOGRAFIA

[https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Position\\_Paper\\_ASviS\\_2022\\_MontagnaAreeInterneGoal11.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/Position_Paper_ASviS_2022_MontagnaAreeInterneGoal11.pdf)

[https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/PositionPaper/2024/PositionPaperASviS\\_Servizi\\_Ecosistemici\\_febbraio2024.pdf](https://asvis.it/public/asvis2/files/Pubblicazioni/PositionPaper/2024/PositionPaperASviS_Servizi_Ecosistemici_febbraio2024.pdf)

<https://climate-diplomacy.org/magazine/environment/qa-what-does-eu-nature-restoration-law-mean-climate-and-biodiversity>

[https://commission.europa.eu/publications/sustainable-europe-2030\\_it](https://commission.europa.eu/publications/sustainable-europe-2030_it)

<https://cor.europa.eu/it/notizie/nasce-lal-leanza-europea-le-zone-montane>

<https://digitallibrary.un.org/record/3985393?v=pdf>

<https://docs.un.org/en/UNEPEA.7/L.15>

[https://documenti.camera.it/leg19\\_dossier/pdf/BI0083f.pdf](https://documenti.camera.it/leg19_dossier/pdf/BI0083f.pdf)

[https://documenti.camera.it/leg19\\_dossier/pdf/BI0250.pdf](https://documenti.camera.it/leg19_dossier/pdf/BI0250.pdf)

[https://doi.org/10.13128/Scienze\\_Territorio-19387](https://doi.org/10.13128/Scienze_Territorio-19387)

[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/cohesion-report\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en)

[https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-andbiodiversity/nature-restoration-regulation\\_en](https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-andbiodiversity/nature-restoration-regulation_en)

<https://imc2025.info/imc25/sessions-nworkshops/focus-session/fs-3-123-addressing-challenges->

[and-exploring-solutions-in-alpineprotected-areas/](https://invest4nature.eu/2024/10/09/eu-nature-restoration-law-and-the-role-of-nature-based-solutions/)

<https://invest4nature.eu/2024/10/09/eu-nature-restoration-law-and-the-role-of-nature-based-solutions/>

<https://openknowledge.fao.org/items/b8870d1f-b8ce-4bd3-a6ad-e39b5c6b87f0>

<https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/strategie-tematiche-e-territoriali/strategie-territoriali/strategia-nazionale-aree-interne-snai/>

<https://politichecoesione.governo.it/media/2810/snai-criteri-per-la-selezione-delle-aree-da-sostenere-nel-ciclo-21-27.pdf>

[https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai\\_finale\\_30072025\\_clean\\_ministro.pdf](https://politichecoesione.governo.it/media/jhld12qn/psnai_finale_30072025_clean_ministro.pdf)

<https://rewilding-europe.com/news/new-guidelines-show-how-rewilding-can-help-deliver-eu-nature-restoration-law-targets/>

<https://uncem.it/wp-content/uploads/2025/03/UNCEM-Strategia-Montagne-e-Aree-interne-futuro-mar2025.pdf>

<https://www.affariregionali.it/it/aree-tematiche/montagna/comuni-montani/accordo-relativo-ai-nuovi-criteri-di-classificazione-dei-comuni-montani/>

<https://www.affariregionali.it/media/509490/forum-2024-presentazione-prof-giorgi.pdf>

[https://www.alpconv.org/fileadmin/user\\_upload/](https://www.alpconv.org/fileadmin/user_upload/)

[https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356202.pdf?\\_1707125745520](https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1356202.pdf?_1707125745520)

<https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-22-en.pdf>

<https://www.conferenzastatocitta.gov.it/home/approfondimenti/tematiche-di-interesse/piccoli-comuni/la-legge-quadro-sui-piccoli-comuni/>

<https://www.decadeonrestoration.org/publications/restoring-mountain-ecosystems>

<https://www.e-unwto.org/doi/10.18111/9789284423163>

<https://www.fao.org/mountain-partnership/events/five-years-of-action/en>

<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/11/2/17G00171/sg>

<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/Indagine-piccoli-comuni-2019.pdf>

<https://www.mdpi.com/2071-1050/15/13/10359>

<https://www.mountainbiosphere.org/en/eco-mont-journal-on-protected-mountain-areas-research-and-management/>

<https://www.science.org/content/>

<https://www.senato.it/show-doc?leg=19&tipodoc=ListEmendc&id=59360&idoggetto=1465890>

<https://www.ser.org/news/666023/European-Union-takes-historic-step-with-Nature-Restoration-Law-pioneering-Europere-storation-efforts.htm>

<https://www.statoregioni.it/it/conferenza-unificata/sedute-2025/seduta-del-2-ottobre-2025/atti-del-2-ottobre-2025/repertorio-atto-n-139cu/>

<https://www.thenatureofcities.com/>

[TNOC/2025/01/16/the-eu-nature-restoration-law-is-here-do-we-have-what-it-takes-to-make-it-work/](https://www.tnoc.org/2025/01/16/the-eu-nature-restoration-law-is-here-do-we-have-what-it-takes-to-make-it-work/)

[Topics/NRL\\_Alps\\_Report.pdf](#)

L'ASviS è nata il 3 febbraio del 2016 su iniziativa della Fondazione Unipolis e dell'Università di Roma "Tor Vergata" ed è impegnata a diffondere la cultura della sostenibilità a tutti i livelli e a far crescere nella società italiana, nei soggetti economici e nelle istituzioni la consapevolezza dell'importanza dell'Agenda 2030 per realizzare gli Obiettivi di sviluppo sostenibile. L'ASviS è la più grande rete di organizzazioni della società civile mai creata in Italia ed è rapidamente divenuta un punto di riferimento istituzionale e un'autorevole fonte di informazione sui temi dello sviluppo sostenibile, diffusa attraverso il portale [www.asvis.it](http://www.asvis.it) e i social media.

ISBN 979-12-80634-53-5



9 791280 634535