



LABORATORIO del Master

**Regolazione politica dello sviluppo locale
2004/05**

Non solo distretti.

**Quali politiche integrate per lo
sviluppo delle aree montane?**

Tre casi studio nel Nord Est



Perché un'attenzione specifica alle politiche per le aree montane?

1. Uscire dallo stereotipo del “modello veneto” di Sistema Produttivo Locale esteso a tutto il Nord Est (**pluralità dei modelli locali di sviluppo**)
2. **Area montana periferica**, rispetto al modello di sviluppo Veneto (Docup) ma non rispetto al modello di sviluppo del Trentino-Alto Adige
3. Rilevanza dei vincoli e opportunità del **territorio** per le dinamiche locali di sviluppo - **non solo come reti di impresa ma anche come costruzione sociale**
4. Luogo di convergenza di politiche locali **multi-livello** (UE, nazionali, regionali, locali)
5. Presenza di **attori istituzionali specifici** (Comunità Montane, Comprensori, Regole, GAL)
6. Luogo privilegiato per **mettere al vaglio alcune categorie di analisi** della regolazione dello sviluppo locale (*modo di regolazione del Veneto - NE*)



Quesiti di ricerca

1. In che misura il **diverso quadro istituzionale** entro cui si muovono gli attori locali influisce sulle politiche per lo sviluppo delle aree montane?
2. Cosa vuol dire “sviluppo locale” per un’area montana? Confronto tra **le diverse letture dei bisogni del territorio** dei documenti di programmazione e delle interviste ad attori locali.
3. Tutte le aree montane hanno la medesima “**vocazione territoriale**” (es. turismo)?
4. Esiste una **politica integrata e specifica** per le aree montane?



Ricerca esplorativa

Tre casi studio:

1. Alto Bellunese (BL)
2. Altopiano dei Sette Comuni (VI)
3. Comprensorio del Primiero (TN)

Due gruppi di lavoro:

- Gruppo *Est*: Alto Bellunese (BL)
- Gruppo *Ovest*: Altopiano dei Sette Comuni (VI) e Comprensorio del Primiero (TN)



Metodologia della ricerca

1. Analisi del **contesto istituzionale** entro cui si muovono gli attori locali, letto attraverso i documenti di programmazione (*top-down*)
2. **Interviste in profondità** ad attori privilegiati (*bottom-up*) interviste collettive e individuali sulla percezione dei bisogni del territorio
3. Analisi del contesto locale e **comparazione per contesti**
4. **Stage** presso Enti locali e regionali
5. **Groupware**: spazio di lavoro e di comunicazione virtuale per i gruppi di ricerca
6. Ricostruzione del **sistema concreto di azione** per alcune politiche locali di sviluppo



Contesto istituzionale e documenti analizzati

[Agenda 21]

Alto Bellunese

- Bozza PRS Regione Veneto 2004-08
- DOCUP Regione Veneto 2000-06
- PSL GAL Alto Bellunese
- Piano Leader Regionale
- IPA Comelico-Sappada 2005-06

Altopiano dei Sette Comuni

- Programma pluriennale della CM dei Sette Comuni 2005
- IPA - Intesa Programmatica d'Area della CM dei Sette Comuni 2005
- Piano Triennale di Sviluppo dei STL
- Piano attuativo annuale del PTS (2004 e 2005)
- DOCUP Regione Veneto 2000-06

Comprensorio del Primiero

- Piano di Sviluppo Provinciale (TN) 2002
- Documento di Attuazione PSP TN 2005-07 e 2004-06
- Relaz. previsionale e programmatica Unione comuni 2005
- Agenda 21 Locale per uno sviluppo sostenibile a Primiero 2005



Panel delle 35 interviste effettuate

Alto Bellunese

- 3 - intervista collettiva **GAL Alto Bellunese**
- 1 Assessore provincia
- 2 Comunità Montane
- 2 Funzionari/dirigenti regionali
- 3 Sindaci
- 2 Associazioni di categoria
- 1 Sindacato
- **Totale 14 interviste**

Altopiano di Asiago

- 7 intervista collettiva **Comunità Montana**
- 1 Comunità Montana
- 1 Sindaco
- 2 Consorzio turistico
- 1 Direttore Cassa Rurale locale
- 1 Assessore regionale
- **Totale 13 interviste**

Primiero-Vanoi

- 3 - intervista collettiva **Unione dei Comuni** dell'Alto Primiero
- 1 Segretario Unione Comuni AP
- 1 Sindaco
- 1 Funzionario APT
- 1 Direttore Parco Paneveggio
- 1 Funzionario Trentino SpA
- **Totale: 8 interviste**



Testimonianze

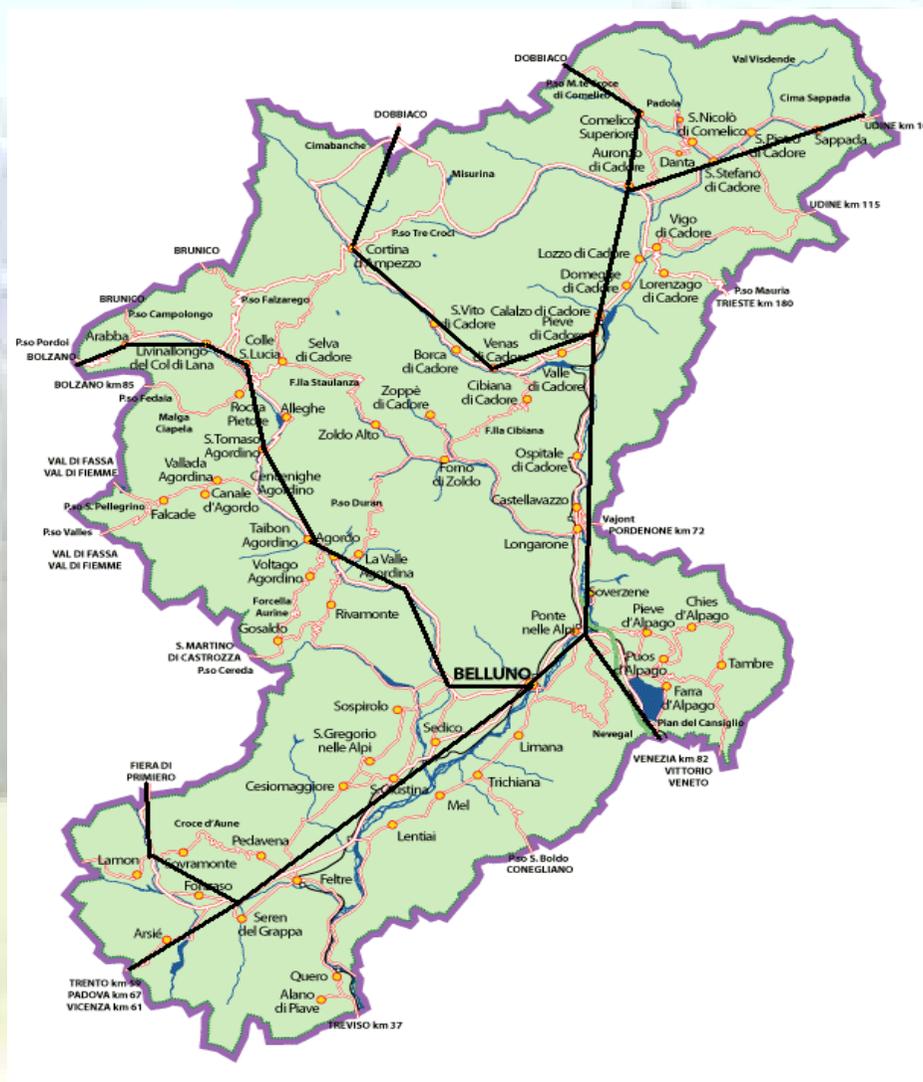
1. Assessore regionale del Veneto per le Aree Montane
(*L. Zaia*)
2. Presidente dell'UNCCEM (*E. Borghi*)
3. Dirigente Reg.VE Direzione Programmi Comunitari
(*F. Zuccon*)
4. Dirigenti Reg. VE Servizio Economia Montana
(*M. Minuzzo e S. Bertin*)
5. Dirigente PAT Dipartimento Commercio e Turismo
(*P. Nicoletti*)
6. Presidente del GAL dell'Alto Bellunese (*F. Da Deppo*)
7. Presidente Comunità Montana dei Sette Comuni
(*G. Bortoli*)
8. Prof.ssa *M. Franch*, Università di Trento (Economia del turismo)
9. Prof. *D. Pettenella*, Università di Padova (Sc. Forestali)
10. Dr. *D. Spizzo*, Università di Trieste (sul caso della Carnia)



Alto Bellunese



Cartina del Bellunese





Attori istituzionali

GAL Alto Bellunese

- 43 Comuni
- 5 Comunità Montane
- 3 Patti Territoriali
- 1 Ente Parco (in parte)

Altri Attori

- Distretto dell'Occhiale
- Consorzio Dolomiti Stars
- Associazione *Prime Alpi* promozione prodotti tipici



Dinamiche delle istituzioni

RICHIESTA DI AUTONOMIA

- **Gestionale – economica**
- **Riconoscimento specificità montana**

NECESSITA'

- **Coordinamento, non è chiaro chi sia l'Attore che dovrebbe farsene carico**
- **Servono competenze sulla concertazione**

SEGNALI POSITIVI

- **Riunioni periodiche tra Sindaci; GAL**



Letture dei bisogni dell'Alto Bellunese

1. LAVORO OCCUPAZIONE

- Crisi del distretto dell'occhiale

perdita di identità; necessità di riconversione

- Altri settori dell'economia

Prospettive nell'artigianato di qualità e nell'agricoltura integrata con il turismo

2. TURISMO

- Turismo integrato; diffidenza verso la monocultura turistica
- Necessità di coordinamento e convinzione della scelta

Ad eccezione di Cortina, manca una specializzazione turistica del territorio



Lettura dei bisogni dell'Alto Bellunese 2

3. MOBILITA'

- Viabilità su strada

Condivisione delle criticità ma difficoltà ad intervenire

- Trasporto pubblico ferrovia – autobus

Alternative alla gomma; servizio non automuniti; legato al tipo di turismo

4. SERVIZI ALLE PERSONE

- Dotazione minima da difendere per mantenere l'insediamento
- Prevale la microprogettazione

Per tipologia di bisogno; per emergenze

5. FORMAZIONE QUALIFICATA – UNIVERSITA'

Università di Feltre

Fuori dal territorio

[Polo in rete con Università maggiori]



Quali indicazioni emergono per lo sviluppo locale?

1. POLITICHE PER LO SVILUPPO

- Pianificazione strategica dello sviluppo dell'Area
- I segnali per i livelli superiori non sempre sono univoci

2. ECONOMIA DELLA VARIETA'

- Turismo, agricoltura ed artigianato possono continuare ad esistere solo in una logica della dimensione integrata (rete)
- Gli indicatori quantitativi dell'economia montana devono trovare un riconoscimento adeguato al contesto



***Altopiano
dei Sette Comuni***



Cartina Altopiano dei Sette Comuni





ATTORI DEL CONTESTO ISTITUZIONALE

- **Comunità Montana della Spettabile Reggenza dei Sette Comuni**
- **8 COMUNI:** Asiago, Conco, Enego, Foza, Gallio, Lusiana, Roana, Rotzo
- **Provincia di Vicenza**
- **Regione Veneto**

Altri attori:

- **GAL della Montagna Vicentina**
- **Consorzio turistico dei 7 Comuni**
- **Diocesi di Padova**
- **Aziende locali dell'agro-alimentare**
- **Associazioni di Categoria**
- **Caseifici**
- **Banche locali**



Peculiarità del contesto locale 1

- ***Territorio diviso in due (centro/periferia):***
La conformazione geografica del territorio divisa in due zone - una centrale (Asiago, Gallio, Roana) ed una periferia (Conco, Enego, Foza, Lusiana, Rotzo) – influenza anche l'offerta turistica. I problemi di viabilità interna sono una ulteriore aggravante.
- ***Contesto socio-demografico frammentato***
La dispersione della popolazione su un territorio molto vasto (ad es., Lusiana ha 2900 abitanti divisi in 7 frazioni e 80 contrade con 100 Km di strade), alto pendolarismo, soprattutto in zone più vicine a pianura.
- ***Forte presenza di “seconde case”:***
E' avvertita localmente più come *zavorra*, dal pdv economico ed ambientale, che come possibile volano di sviluppo.



Peculiarità del contesto locale 2

- ***Tendenza all'individualismo – alti costi di coordinamento***
in politica come nell'economia, l'individualismo rende più elevati i costi di coordinamento. Gli attori istituzionali coordinatori, anche per questo, vengono visti come mediatori di interessi stratificati.
- ***Identità locale appannata, soprattutto tra i più giovani***
Resiste come fenomeno di marketing territoriale e riemerge quando si tratta di lottare insieme per interessi convergenti.
- ***Il “fare sistema” è più teoria che prassi***
Un concetto ben conosciuto nella teoria di chi redige i documenti di programmazione e nelle intenzioni dei politici più lungimiranti, ma che non sempre viene vissuto concretamente nella prassi quotidiana.



Punti di criticità

- **Perifericità verticale della CM dei Sette Comuni rispetto a Provincia di VI e Regione Veneto**

Contrariamente a quanto accade in Trentino-Alto Adige, le *tematiche legate alla montagna sono marginali* nel contesto regionale Veneto. Inoltre, c'è una certa tendenza a considerare il *territorio dell'Altopiano "meno di montagna"* rispetto a quello Bellunese.

- ***Alti costi socio-economici del "vivere in montagna"***
- ***Competizione asimmetrica rispetto alle "vicine" mete trentine***

Valorizzare al meglio le risorse territoriali implica la disponibilità di una maggior quantità di fondi; tale esigenza ha generato proposte di cambio di regione (referendum per l'annessione alla Provincia di Trento) e di indipendenza (nuova Provincia di Bassano).

- ***Programmazione di livelli superiori spesso lontana dai bisogni reali avvertiti localmente***

Si avverte il bisogno di una programmazione dello sviluppo locale più vicina al territorio, a partire dalle esigenze più immediate, fino a quelle strategiche.



Punti di forza

- ***La vicinanza alla pianura favorisce un flusso costante di turismo da città limitrofe***
- ***Esiste un'istituzione di coordinamento locale: la Comunità Montana dei Sette Comuni***
Sebbene si registri una certa “viscosità” nella fase concertativa, questa può divenire luogo privilegiato di una programmazione integrata.
- ***Vivacità di azione del Consorzio Turistico dei Sette Comuni***
Opera coinvolgendo gli attori locali, pubblici e privati, nel processo di promozione del territorio richiamando logiche di sviluppo integrato
- ***Filiera agro-alimentare di primo piano***
La presenza di attori economici di rilievo quali Caseifici Pennar e Finco, Confetture Rigoni testimoniano la rilevanza del settore in economia locale
- ***Asiago: un marchio di qualità***

A scenic view of a mountain valley. In the foreground, there is a small wooden cabin with a dark roof, situated on a grassy slope. The middle ground is dominated by a dense forest of tall, thin evergreen trees. In the background, a large, rugged mountain peak rises against a clear blue sky. The overall scene is peaceful and natural.

***Comprensorio del
Primiero***



Val di Fiemme – Fassa (Predazzo, Cavalese), Valle dell'Adige.

Passo Vallès

Valle del Biois (Falcade), Agordo

Trentino

Veneto



Cima d'Asta

Passo Rolle

Valle del Mis (Agordo)
Valle del Piave

Valle del Vanoi

Passo Cereda

Trentino

Veneto

Passo Broccon,
Valsugana

Galleria

Gola dello Schener,
Fonzaso, Feltre,
pianura veneta.

Veneto



Il Comprensorio di Primiero: gli attori

- **Comprensorio del Primiero**
- **Unione dei Comuni dell'Alto Primiero**
- **8 Comuni: Fiera di Primiero, Siror, Tonadico, Transacqua, Mezzano, Imer, Canal San Bovo, Sagron-Mis**
- **Azienda per il Turismo (ex APT San Martino, Primiero e Vanoi)**
- **Pro loco e Associazioni locali**
- **Trentino spa**
- **Conferenza dei Sindaci**
- **Ente Parco Paneveggio-Pale di San Martino**
- **Ausl di Feltre**
- **Diocesi di Feltre**
- **Provincia Autonoma di Trento**
- **Banche locali**



Il Comprensorio di Primiero: i nodi principali

- **Area di confine e di passaggio**
(lontananza da Trento; diocesi e Ausl Feltre; geograficamente Veneto; alto pendolarismo).
- **Identità locale in crisi, caratterizzata da legami deboli**
- **Frammentazione degli interessi**: miglioramento dei meccanismi di *rappresentanza dei bisogni locali*.
- **Necessità di una maggiore efficacia del coordinamento.**
- **Doppio livello di perifericità**:
 - * **verticale** (Provincia - Comprensorio)
 - * **orizzontale** (San Martino di Castrozza – resto del territorio).



Dinamiche della regolazione nel Comprensorio/1

Dall'analisi dei documenti emergono:

- la rilevanza dell'autonomia statutaria della Provincia;
- le buone disponibilità finanziarie;
- gli strumenti programmatici sono innovativi e sviluppati;
- utilizzo di processi decisionali inclusivi.

Le interviste segnalano:

- la perifericità del Comprensorio e la distanza dal centro decisionale;
- la mancanza di controllo sulle risorse impiegate (paradosso della spesa pubblica);
- discrepanza tra le strategie elaborate dalla Provincia e gli interessi locali;
- lo strumento di raccordo tra i livelli decisionali è recente.



Quale sviluppo locale per il Primiero?

I maggiori bisogni percepiti dagli intervistati:

- **infrastrutture** (punti di vista discordanti su: impianti di risalita; viabilità per residenti e turisti)
- **cambiamento** (nuovi indirizzi turistici e strategici; investimenti in formazione e capacità imprenditoriali).

Buon livello generale di benessere, ma crisi identitaria.

Rischio della monocultura turistica

Il turismo: aspetto centrale, ma **quale evoluzione?**



Dinamiche della regolazione nel Comprensorio/2

- **Ruolo preminente della Provincia**
 - forte impatto della spesa pubblica; scarsa selezione competitiva degli attori; scarsa conoscenza degli strumenti comunitari.
- **Le *policies* per lo sviluppo locale: criticità verticale**
 - l'approccio *top-down* non fornisce spazi adeguati a meccanismi di regolazione partecipativi efficienti;
 - il meccanismo di mediazione tra i due livelli sembra essersi incrinato;
 - la capacità di spesa della PAT non sembra più sufficiente a gestire il conflitto latente
- **Le *policies* per lo sviluppo locale: criticità orizzontale**
 - frammentazione locale degli interessi. Emergono due schieramenti contrapposti sull'evoluzione del settore turistico:
crescita tradizionale / percorsi di **sviluppo** più innovativi



Conclusioni della ricerca



Perché le aree montane? *Dopo la ricerca*

1. La montagna veneta “esiste”. **Non esiste “una” montagna.**
(evitare lo stereotipo dell’ “Area Montana”)
2. Tre casi diversi: **L’Alto Bellunese** si riconosce come periferia e si sforza di creare un modello di **sviluppo locale specifico**. **il Primiero** è un’area del “modello” (Trentino), che si sente **“isola” e non integrata**. **L’Altopiano** è un sistema locale **integrato, ma non isolato**.
3. Il territorio montano non è solo una **risorsa**, ma anche un **vincolo** e una **possibilità**: condiziona le logiche di sviluppo.
4. Le politiche multilivello **convergono sul territorio**, ma hanno **difficoltà ad integrarsi**. Si **stratifica** la rappresentatività locale, che opera spesso su piani diversi.
5. **Attori istituzionali specifici**, significa visioni specifiche
6. Categorie di analisi molto vicine all’oggetto di indagine rendono **difficili i confronti** tra i casi analizzati (astrazione del contesto locale specifico).



Evidenze empiriche emerse dalle interviste

1. Esiste una **relazione** - talvolta non mediata - tra visione istituzionale **centrale** e politiche di sviluppo **locale**.
2. Nei territori analizzati lo “**sviluppo sostenibile**” cede il passo a riflessioni da parte della società civile organizzata sulla **decrecita sostenibile**.
3. **La monocultura economica è artificiale** e costituisce un forte vincolo allo “sviluppo” in senso economico
3. Esiste una **tensione** più o meno **latente** sulle politiche integrate, ma **prevale la visione economica** (difficoltà a considerare i servizi alla persona come indicatori della qualità dello sviluppo).



Spunti di riflessione

1. Richiesta di **presa di coscienza diffusa** dell'entità delle risorse locali – acqua, bosco, neve...
2. Tentativi sempre più consistenti, soprattutto da parte dei giovani, di approdare ad una **visione meno parcellizzata** dei micro contesti e alla **diversificazione economica**
3. Tensione verso il **riequilibrio** tra il peso delle politiche puntando alla valorizzazione delle specificità, quando presenti.
4. **Forte relatività**, nei casi osservati, dei concetti di: centro/periferia, confine, identità, senso del limite.
5. Accento sulla **criticità del ruolo della formazione e dell'informazione**, rispetto agli strumenti di finanziamento e accompagnamento disponibili.



Considerazioni per il dibattito





Territorio come costruzione sociale

- **Il territorio come sistema complesso** articolato in sub-sistemi interconnessi: fisico-ambientale, demografico, urbanistico, della mobilità, delle infrastrutture, economico-produttivo, del lavoro e della formazione, dei servizi, socio-culturale, politico-amministrativo.
- **Il territorio come sistema di relazioni**, più o meno aperto/chiuso.
- **Il territorio come vincolo ed opportunità.**
- **Lo sviluppo del territorio** come risultante delle strategie di utilizzo degli attori e degli interventi di regolazione pubblica.
- **Il governo del territorio** come insieme integrato di politiche mirate allo sviluppo equilibrato dei diversi sistemi, in coerenza con una visione complessiva dello sviluppo.



Problematiche ricorrenti del Territorio montano 1

Vivere in montagna come handicap (gap strutturale)

- Spopolamento, fuga dei giovani, invecchiamento.
- Crisi dell'identità locale, ma difficoltà ad aprirsi.

Sviluppo economico monosettoriale

- Crisi dello sviluppo industriale (alto bellunese).
- Crisi del turismo tradizionale (scarsa cultura di accoglienza, prezzi alti)
- Abbandono dell'agricoltura e dell'allevamento.

Sviluppo urbanistico che privilegia la rendita

- Seconde case poco utilizzate, scarso apporto all'economia locale.

Carenza di infrastrutture fisiche e telematiche.

Servizi che funzionano in modo intermittente (quando ci sono i turisti)

Servizi ai residenti ridotti ai minimi termini



Problematiche ricorrenti del Territorio montano 2

Scarsa valorizzazione del capitale umano

- I giovani se ne vanno e soprattutto non tornano.
- Università lontane, fisicamente e culturalmente.
- **Scarsa conoscenza delle opportunità offerte della programmazione multilivello** (soprattutto nel Primiero)
- **Programmazione calata dall'alto** (*top-down*)
- Non si basa sulla conoscenza dei bisogni del territorio.
- La spesa pubblica non risolve i problemi e intorpidisce l'iniziativa.
- Cultura assistenziale, scarsa propensione al rischio (Primiero).
- **Tentativi di programmazione dal basso a livello di comunità locali**

Politiche pubbliche settoriali, indotte dalla struttura regionale, non integrate in un disegno strategico di sviluppo locale



Idee guida per lo sviluppo locale 1

1. Vivere in montagna come scelta e non come destino.
2. Mettere la periferia al centro: come?
3. Aprire l'identità locale agli apporti esterni
(*turismo=opportunità*)
4. Attrarre e sviluppare il capitale umano.
5. Sviluppare le *reti telematiche*, per abbattere le barriere fisiche.
6. Usare le tecnologie per trasformare l'handicap fisico in opportunità
7. Ri-costruire l'identità locale allargandola al sistema locale su linee di sviluppo condivise.



Idee guida per lo sviluppo locale 2

1. Pianificazione strategica dello sviluppo locale in una visione intersettoriale non localistica, ma a partire dalla lettura dei bisogni e degli interessi locali.
2. Economia della varietà: sviluppo economico multisetoriale, equilibrato e integrato.
3. Politiche turistiche integrate con l'agricoltura, la produzione e i servizi (logica di filiera).
4. Politiche di marchio come standard di qualità concordato e rispettato, non solo come luogo di provenienza.
5. Valorizzazione dell'ambiente come risorsa da rigenerare e non da consumare.
6. Riposizionamento verso l'alto della produzione industriale e artigianale (alta qualità, piccole quantità, strategia di nicchia).
7. Dotazione permanente di servizi.



Il ruolo della politica e delle istituzioni

1. Promuovere l'apertura culturale e lo sviluppo di identità comunitarie allargate.
2. Analizzare i bisogni sul territorio, attraverso il coinvolgimento degli stakeholders.
3. Individuare linee strategiche di sviluppo, condivise a livello di comunità.
4. Fare politiche mirate e selettive, in coerenza con gli obiettivi strategici.
5. Conoscere e utilizzare le opportunità offerte dagli altri livelli del sistema istituzionale (UE, Stato, Regione).
6. Mobilitare le risorse private sulla base di interessi convergenti (sussidiarietà).
7. Valutare i risultati e gli impatti delle politiche.