

L'Unione fa la forza? Difficoltà istituzionali nel caso SNAI della Val Maira e Val Grana

Luca Cestaro*, Carlo Salone**, Loris Antonio Servillo*

*Politecnico di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio

**Università degli Studi di Torino, Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio
(luca.cestaro@polito.it; carlo.salone@unito.it; loris.servillo@polito.it)

L'obiettivo della coesione territoriale e i processi di sviluppo place-based sono presentati in letteratura come intrinsecamente interrelati. Binomio che si fa metodo di uno sviluppo territoriale imperniato sul concetto di regione funzionale e sui sistemi locali, ossia 'arene coerenti' dove formare politiche e strategie equilibrate. Uno sguardo sull'area-pilota piemontese Val Maira e Val Grana della Strategia nazionale aree interne (SNAI) può aiutare a valutare la complessità istituzionale nel definire un ambito di azione locale coerente – l'Unione dei comuni della Val Maira e della Val Grana – con i livelli di azione sovralocale – Regione e Unione europea – nell'ambito programmatico della SNAI, a un lustro di distanza dopo la firma dell'Accordo quadro che l'ha resa operativa.

Parole chiave: approccio place-based; governance multilivello; aree interne

Unity is strength? Institutional challenges in the case of SNAI in Val Maira and Val Grana

Territorial cohesion aim and place-based development approach are presented in literature as intricately intertwined. A combination that becomes a method of territorial development approach centred around the concept of functional regions and local systems, namely 'coherent arenas' where balanced policies and strategies are crafted. The Piedmont case of 'Strategia nazionale aree interne' (SNAI) pilot area, Val Maira and Val Grana provides valuable insights into the intricacies of institutional arrangements in defining a coherent local area – the Union of municipalities of Val Maira and Val Grana – in relation with its supra-local levels – the Region and the European union – within the framework of the SNAI program, almost five years after the Framework program agreement was signed.

Keywords: place-based approach; multilevel governance; inner areas

Ricevuto: 2023.09.02
Accettato: 2023.12.10
Doi: 10.3280/TR2023-1040120A

L'importanza dell'associazionismo intercomunale

Per ridefinire la geografia dei servizi attuali e realizzare l'obiettivo generale di investire i processi di abbandono dei territori interni, le amministrazioni comunali che si sono candidate a prender parte alla Strategia nazionale aree interne (SNAI) hanno dovuto dar prova di essere già in grado di guardare oltre i propri confini, collaborare con i propri vicini per dare vita a progetti di sviluppo locali. La cooperazione funzionale – lanciata dal 'Governo Monti' nel 2012, auspicata nell'Accordo di partenariato 2014-2020 e sancita dalla l. 56/2014 – come prerequisito istituzionale ha riguardato tutti gli enti locali di piccole dimensioni, costretti a far i conti con le ridotte capacità di azione amministrativa e la scarsa efficienza operativa (FORMEZ PA, 2022). Da iniziativa sperimentale la SNAI è divenuta una politica strutturale di lungo termine che, riproponendo le analisi sulla marginalità-perifericità sperimentate nella seconda metà del Novecento (Cencini, Dematteis, Menegatti, 1983; Leone, 1986; Leone, 1988),¹ ha riportato l'attenzione sulla questione della 'dimensione spaziale ottimale' delle politiche territoriali e sui meccanismi di *governance* territoriale rispetto ai processi di divaricazione tra l'evoluzione dei territori urbani e le cosiddette aree interne.

L'input alla creazione di 'visioni comuni d'area' è stato interpretato come il volano in grado di valorizzare il potenziale di questi territori incentivandone i legami funzionali per raggiungere obiettivi condivisi e renderli permanenti (Barca, McCann, Rodríguez-Pose, 2012; OECD, 2012; OECD, 2013; Barca, 2021; De Rossi, Barbera, 2021; Servillo, Fontana, 2021). La SNAI, quindi, puntando sull'intercomunalità delle Unioni e dell'associazione dei comuni nell'agire come un unico soggetto istituzionale, ha identificato proprio nello sviluppo delle capacità amministrative locali uno degli elementi fondanti del processo di costruzione e attuazione della strategia nei territori.

Il caso del Piemonte è di particolare rilevanza, per la polverizzazione estesa dei suoi comuni. Dei suoi 1.181 comuni, infatti, quasi il 90% conta meno di 5.000 abitanti, e di questi più dell'80% non supera i 3.000 abitanti (IRES Piemonte, 2022). La mediana nella distribuzione di abitanti per comune è di 960 abitanti; dunque, la metà dei comuni piemontesi non supera i 1.000 abitanti (Poggi *et al.*, 2010). Se a questa riflessione aggiungiamo che sono circa 500 i comuni montani, capiamo anche perché il Piemonte è stata la regione con più Comunità montane (ben 48 prima della legge finanziaria del 2008) e la prima a istituirle, nel 1973, sulla scia dei consorzi permanenti nati per lo sviluppo tecnico ed economico dei territori montani (le cosiddette Comunità di valle).²

La costruzione istituzionale montana: le Comunità e le Unioni montane

Nel tentativo di restituire una sintetica prospettiva diacronica, occorre definire alcuni rimandi normativi chiave nel lungo processo legislativo di aggiornamento e adeguamento dell'associazionismo tra comuni (Ferlaino, Molinari, 2009). Con la l. 1102/1971 le Comunità montane divennero enti associativi locali di secondo livello, dotate di una propria funzione giuridica in conformità con gli obiettivi stabiliti dalla triangolazione UE-Stato-Regione. Ad esse spettava la redazione di un Piano pluriennale di sviluppo economico e sociale. Lo scenario mutò completamente nel 2001, con la riforma costituzionale del Titolo V, nella quale venne affidato alle Regioni il compito di provvedere a finanziare le Comunità montane. Ciò evidenziò il problema della proliferazione di questi enti, progressivamente aumentati di anno in anno fino alla legge finanziaria del 2008, e che, nell'ottica del contenimento dei costi della politica, impose alle Regioni³ di adottare proprie leggi per ridimensionare il numero delle Comunità montane, che di lì a poco, in Piemonte, sarebbero divenute Unioni montane.

Il quadro normativo è poi ulteriormente mutato nell'ultimo decennio. Se le Unioni di comuni iniziano il proprio iter normativo con la l. 122/2010 e poi con la l. 135/2012, è solo con la l. 56/2014 ('legge Delrio') che cambia strutturalmente l'organizzazione amministrativa dello Stato, con l'intenzione di porre rimedio all'inefficiente iper-territorializzazione.⁴ La l. 56/2014 ha il merito di introdurre nell'ordinamento italiano le Unioni come un nuovo livello di organizzazione delle funzioni territoriali, ma ha il demerito di aver cancellato con un tratto di penna le Comunità montane,⁵ vero baluardo istituzionale per i territori montani. A differenza delle due leggi antecedenti, infatti, la l. 56/2014 arriva a sancire l'obbligo per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di stipulare convenzioni di scala intercomunale – le Unioni di comuni – per l'erogazione dei servizi essenziali ai cittadini. L'idea della l. 56/2014 di attuare un modello di sviluppo 'a trazione metro-regionale' si è scontrata con una serie di difficoltà contingenti (crisi della politica nazionale e della pianificazione regionale, mancanza di risorse finanziarie ed eccesso di burocrazia) che, insieme con la sostanziale debolezza operativa di molte Città metropolitane, ha determinato incongruenze e cortocircuiti nella riorganizzazione dei ruoli dei vari enti ai diversi livelli (Ferlaino, Rota, Dematteis, 2019). Alla scala sub-regionale, lo svuotamento operativo e tecnico delle Province ha fatto venir meno la capacità di tradurre gli intenti programmatici di area vasta in politiche efficaci e le politiche in azioni. Alla scala locale invece, non si è creato (e nel caso della montagna si è perso) un presidio intercomunale stabile che, strutturato attorno ai bacini di auto-contenimento della mobilità socioeconomica, potesse riorganizzare le funzioni territoriali di prossimità in un'ottica di sviluppo locale (Ferlaino, 2015; Ferlaino, Rota, 2021).

Alla ricerca del presidio intercomunale stabile: le 'volatili' Unioni di comuni in Piemonte

La Regione Piemonte riconosce al momento 54 Unioni montane e 39 Unioni di comuni (di pianura e collinari con almeno 5.000 abitanti). Attraverso le numerose analisi svolta dall'IRES,⁶ si può affermare che in Piemonte le Unioni più consolidate siano quelle montane – ricalcanti le vecchie Comunità montane

– rispetto alla volatilità e frammentarietà delle Unioni collinari e di pianura.⁷ Si assiste, con una frequenza preoccupante, a cambiamenti istituzionali, con comuni che passano da un'Unione a un'altra, comuni che decidono di terminare la gestione associata dei servizi, o processi di fusioni di più Unioni. Una situazione in costante evoluzione, se si pensa che, dalla prima Carta regionale delle forme associative, rilasciata nel 2014, la geografia di queste compagini ha subito modifiche continue, tanto nel numero quanto nell'articolazione interna, rendendo necessario rilasciare – in soli nove anni – ben dodici distinti stralci della Carta delle Unioni (IRES Piemonte, 2022) (figg. 1-2). Tra scioglimenti, reinserimenti e rimodulazioni, le Unioni non sembrano essere dunque, a oggi, quei presidi intercomunali stabili su cui costruire strategie a lungo termine.

Il 'valore strategico' dell'associazionismo intercomunale, rimarcato nei documenti regionali, viene a lenirsi con l'applicazione della l. 56/2014, che scardina le forme associate e le strutture intercomunali precedenti creandone nuove, con meno peso istituzionale e più deboli sul piano economico, manchevoli di coesione e coordinamento, progressivamente svuotate di operatività.⁸

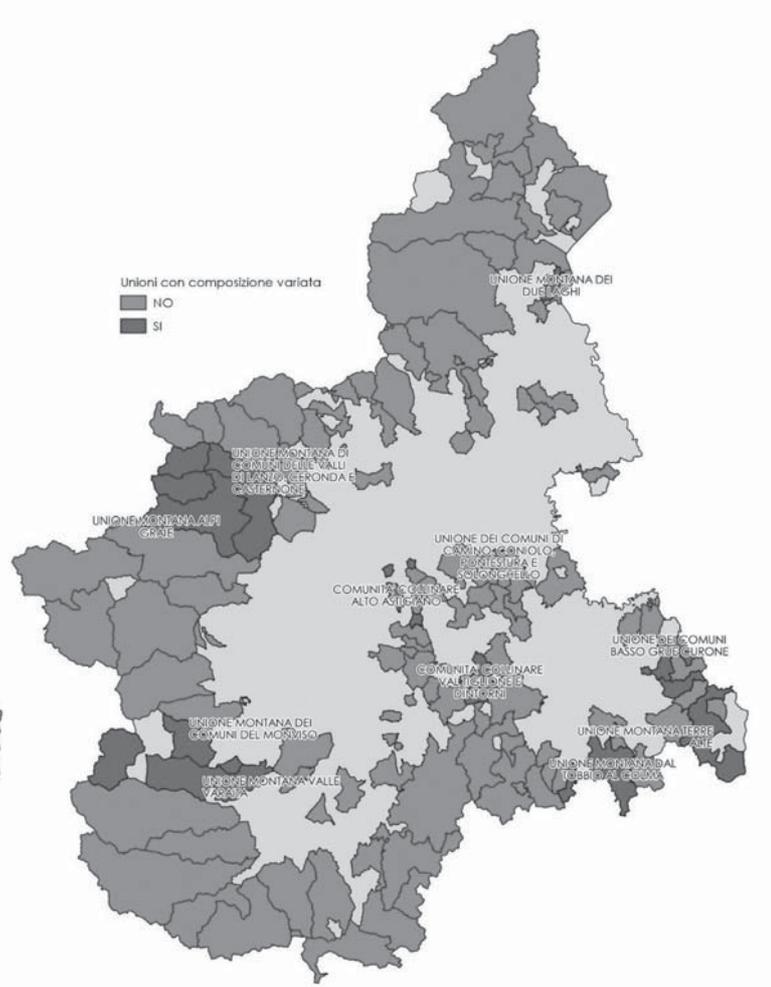
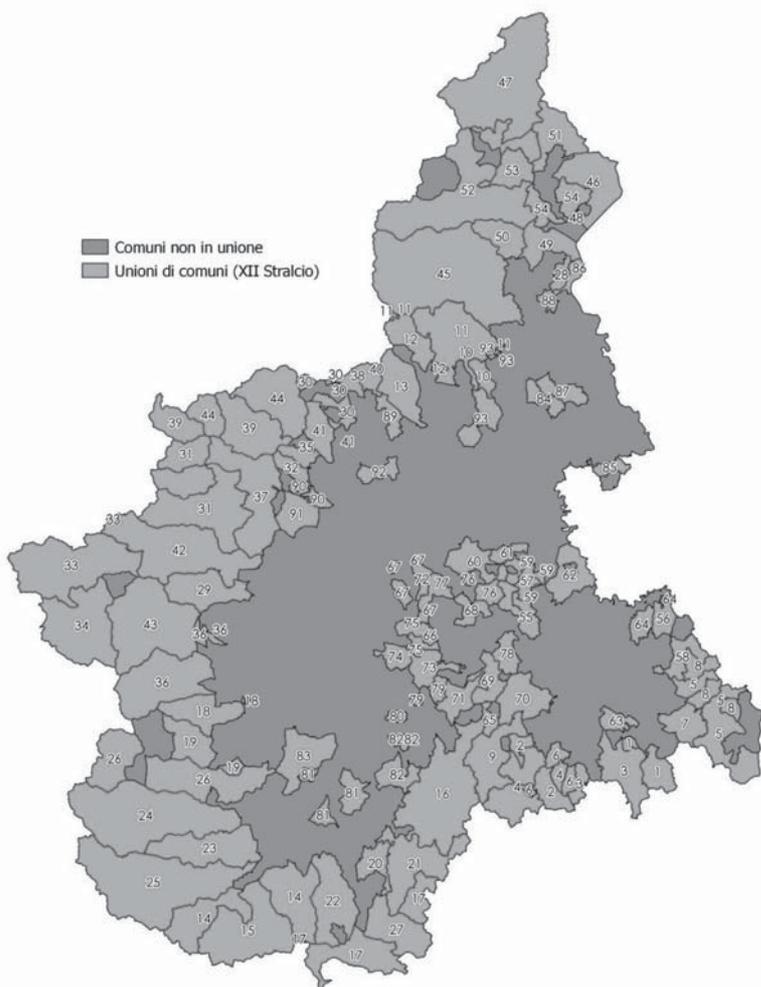
Due valli e la loro unione al di là dell'Unione

Inizialmente separate, nell'ambito della riduzione degli enti montani (*spending review* del 'Governo Monti') si è venuta a formare la Comunità montana Valli Grana e Maira. Nata il 1° gennaio 2011, la neonata Comunità è stata commissariata/soppressa l'anno successivo, con la legge finanziaria del 2012. Due anni dopo, con l'obbligatorietà delle Unioni sancita dalla l. 56/2014, si sono venute a creare le due attuali Unioni montane (fig. 3). L'Unione montana Val Maira è stata istituita il 7 maggio 2014 come Unione a tempo indeterminato comprendente 13 comuni (Acceglio, Canosio, Cartignano, Celle di Macra, Dronero, Elva, Macra, Marmora, Prazzo, Roccabruna, San Damiano Macra, Stroppio e Villar San Costanzo). L'Unione montana Val Grana è stata costituita il 20 maggio 2014 con una durata di dieci anni (posticipabile) e comprende 8 comuni (Bernezze, Caraglio, Castelmagno, Cervasca, Montemale di Cuneo, Monterosso Grana, Pradlevés e Valgrana) (fig. 4).

È importante sottolineare come la composizione delle due Comunità/Unioni montane – Val Maira e Val Grana – non sia mai mutata negli anni. Allo stesso tempo, le aree hanno mostrato un forte legame territoriale anche nei programmi territoriali di scala maggiore. Le due vallate, infatti, risultano storicamente unite nel GAL cuneese *Tradizione delle Terre Occitane*⁹ (fig. 5), ma anche in due differenti Programmi territoriali integrati (IRES Piemonte, 2021), rientrando nel bacino territoriale sia saluzzese¹⁰ sia del Cuneese¹¹, nonché nell'ambito di interreg alcotra (2014-2020), nel progetto t(o)ur¹² e nel progetto pluf! (un progetto di sviluppo dell'offerta dedicata al turismo familiare e scolastico che, iniziato nel 2017 e conclusosi nel 2020, ha visto coinvolte due valli francesi e cinque valli italiane).¹³

La definizione della prima area pilota piemontese

Per identificare le aree interne, la SNAI non si è basata sui criteri altimetrici, sull'ampiezza demografica o sulle condizioni economiche, bensì sulle opportunità che hanno le persone residenti di esercitare appieno i diritti di cittadinanza: maggiore



1. XII Stralcio della Carta delle forme associative del Piemonte, Delibera Giunta Regionale del 30 settembre 2022. La Val Grana è la n. 23, la Val Maira è la n. 24. Fonte: IRES Piemonte (2022).
2. Cambiamenti nella composizione delle Unioni di comuni tra l'XI e il XII stralcio della Carta delle forme associative. Fonte: IRES Piemonte (2022).

è il tempo che le persone impiegano per raggiungere i servizi 'essenziali', maggiore è la condizione di divario civile (Calvarresi, 2015; Barca, Carrosio, 2020). Nel caso in esame, è emerso il problema della congruenza tra la perimetrazione dell'area interna secondo gli indicatori demografici e di distanza dai poli di erogazione dei servizi, e la morfologia del territorio (in particolare sotto il profilo orografico). La presa d'atto di una sostanziale divisione fisica delle due Unioni ha quindi reso necessario un adattamento istituzionale. Anche in presenza di statuti molto simili, la sola presenza delle Unioni montane è stata ritenuta non sufficiente a garantire lo sviluppo complessivo dell'area e le due valli hanno stipulato una convenzione (accordo di secondo livello, che ha comportato l'aumento delle materie gestite) per permettere il coordinamento multilivello dei servizi (trasporto pubblico, servizi culturali, scolastici ed

educativi) sanciti nell'Accordo di programma quadro sottoscritto nel 2018.¹⁴ Anche se le due Unioni montane hanno già collaborato in diverse arene progettuali, dalla firma dell'Accordo di programma quadro a oggi non sono stati compiuti grandi passi in avanti. L'entusiasmo iniziale, le novità dei *focus group*,¹⁵ le attività di *scouting*, le missioni di campo e l'assistenza del Comitato tecnico aree interne, hanno creato occasioni uniche di confronto/supporto fra progettisti esterni e amministratori comunali. Tuttavia, queste iniziative non sono bastate a semplificare un percorso di per sé tortuoso, mostrando evidenti limiti – assenza personale in seno alle Unioni, carenza di risorse professionali adeguate,¹⁶ difficoltà dei rappresentanti delle Unioni a reperire i funzionari regionali delegati alla SNAI – a cui le amministrazioni locali hanno dovuto (e tutt'ora devono) far fronte.

VALLI GRANA E MAIRA

Regione Piemonte – Provincia di Cuneo

Ente capofila – Unione Montana Valle Maira

Comuni	18
Popolazione (ISTAT 01.01.2018)	13.436 ab
Superficie (km ²)	712,03
Altitudine (slm)	954
Zona altimetrica	Montagna interna
Classificazione comuni Aree Interne (AI)	Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici
Sismicità (grado)	Medio-bassa



Nr di comuni per fasce di popolazione

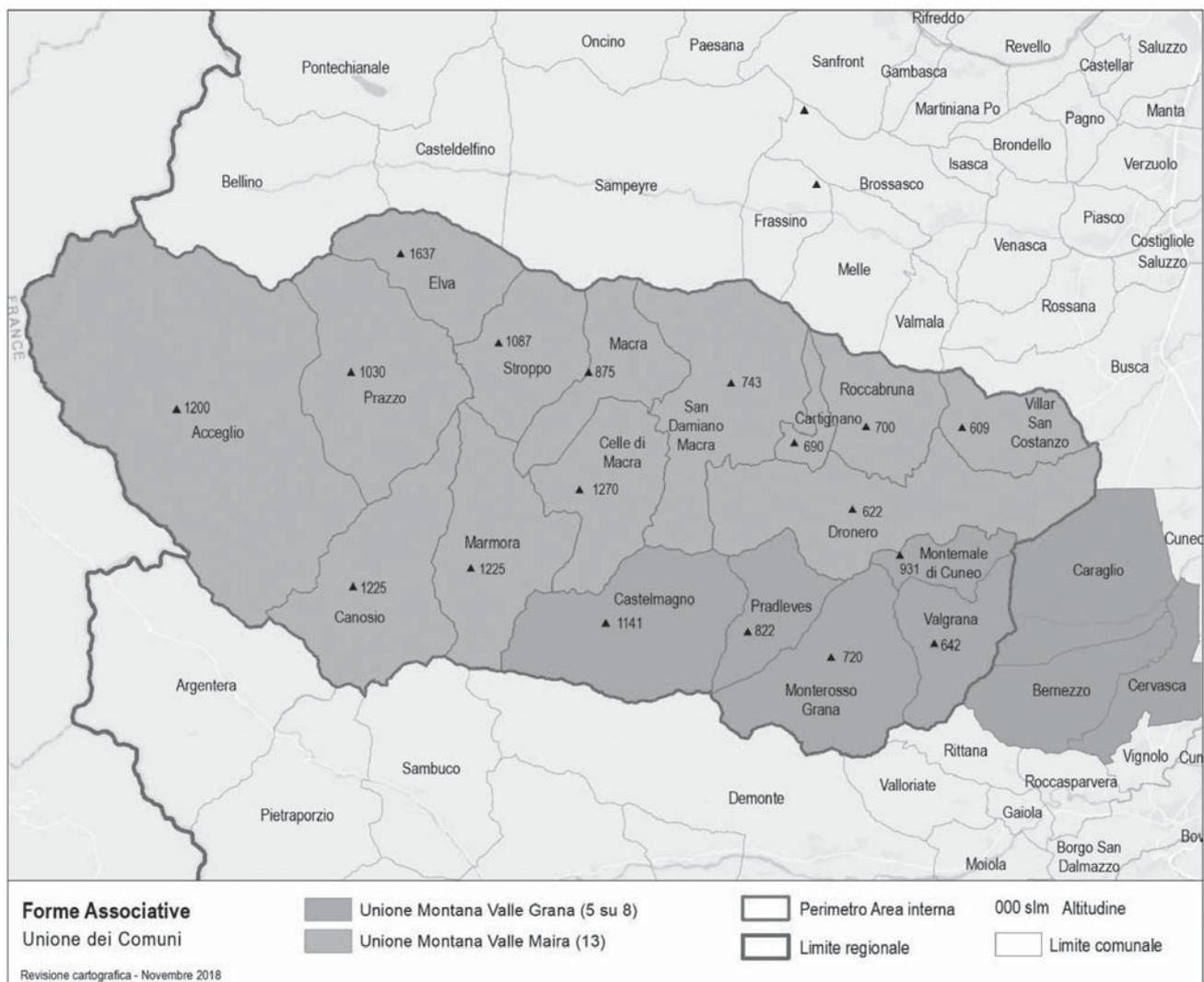
Fino a 1.000 ab	da 1.001 a 2.000 ab	da 2.001 a 3.000 ab	da 3.001 a 5.000 ab	da 5.001 a 10.000 ab	Maggiore di 10.000 ab
15	2	0	0	1	0

COMUNI: Acceglio, Canosio, Cartignano, Castelmagno, Celle di Macra, Dronero, Elva, Macra, Marmora, Montemale di Cuneo, Monerosso Grana, Pradlevs, Prazzo, Roccabruna, San Damiano Macra, Stroppo, Valgrana, Villar San Costanzo

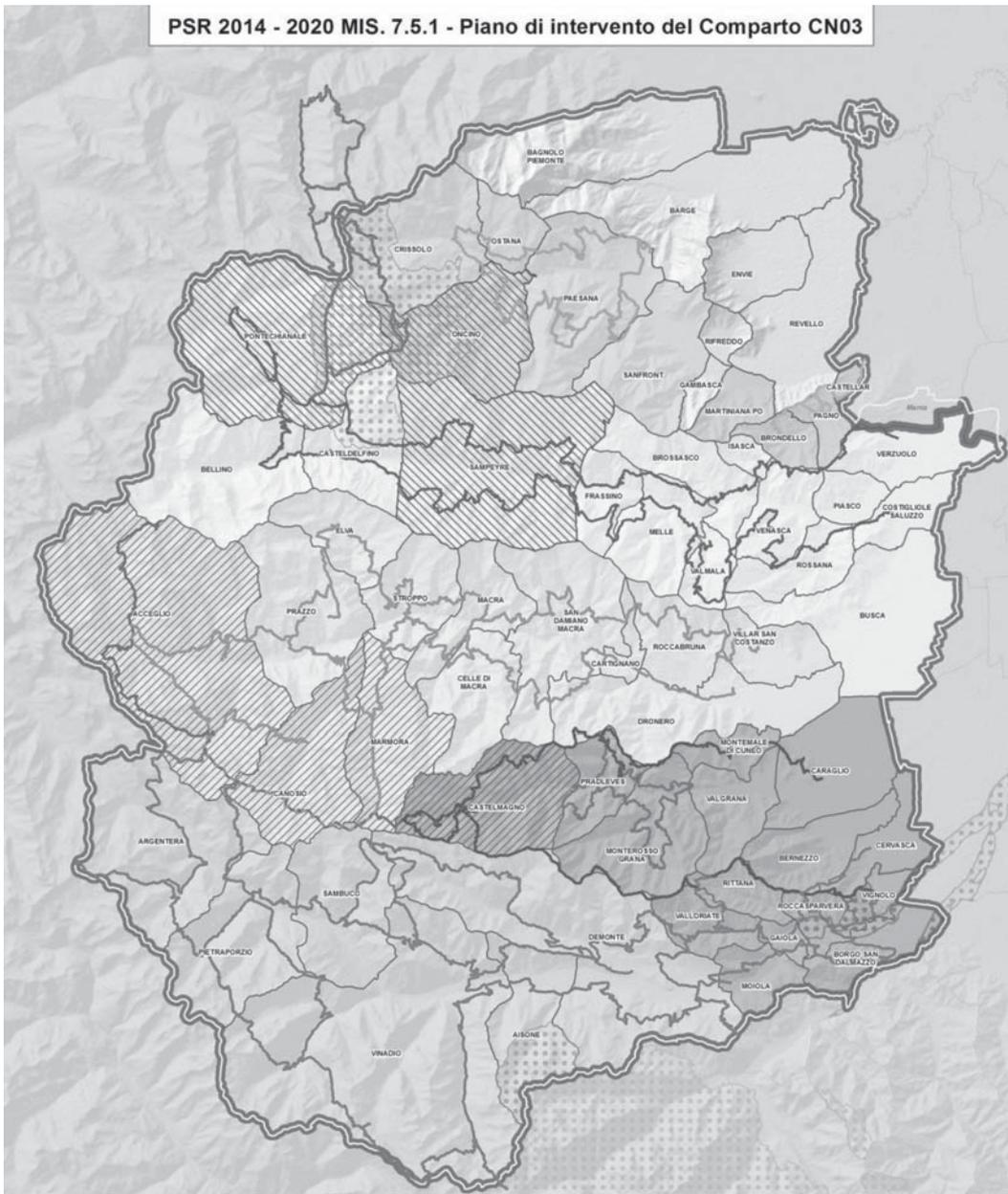
COMUNI IN AREA STRATEGICA: Bernezzo, Caraglio, Cervasca

3. Scheda SNAI delle Valli Grana e Maira con i principali indicatori demografici. Fonte: FORMEZ PA, IFEL-ANCI (2019).

4. Valli Maira e Grana: delimitazione definitiva a fini della SNAI. Fonte: Dossier d'area organizzativo Valli Maira e Grana (2017). <https://monitoraggioprogetti.formez.it/>.



PSR 2014 - 2020 MIS. 7.5.1 - Piano di intervento del Comparto CN03



Legenda

- Confine del GAL Tradizione delle Terre Occitane
- Confine del Comparto CN03
- Confini Comunali
- Parco del Monviso
- Parco fluviale Gesso e Stura
- Parco delle Alpi Marittime

ITINERARI PRINCIPALI R.P.E.

- Orizzonte Monviso
- Giro del Monviso
- Valle Bronda Trek
- Percorsi Occitani
- Val Varaita Trekking
- Sentiero delle fortificazioni
- Curmis a'uta
- Curmis
- Lou Viage

CANDIDATURE DELLA MISURA 7.5.1 (BENEFICIARI):

- U.M. dei Comuni del Monviso (Capofila del piano)
- Ente di gestione delle Aree Protette del Monviso
- Comune di Pagno
- U.M. Valle Varaita
- Comune di Castelmagno
- U.M. Valle Maira
- U.M. Valle Grana
- U.M. Valle Stura
- Parco fluviale Gesso e Stura - Comune di Cuneo



Dove si è arenata la SNAI?

A rallentare le operazioni della SNAI sono sopraggiunte diverse difficoltà, tra cui l'incapacità delle Unioni nell'assicurare continuità progettuale nonostante il ricambio delle guide politiche locali. Rimettendo in discussione l'Accordo di programma quadro (il cui *iter* di firma è durato sei mesi), le Unioni hanno ridisegnato in corso d'opera l'insieme degli scenari desiderati e dei risultati attesi, vincolando gli attori al raggiungimento di obiettivi diversi da quelli discussi e faticosamente approvati in consultazioni durate quattro anni. Essendo numerosi gli attori in gioco, l'*iter* di modifica ha comportato ulteriori ritardi sulla tabella di marcia. Questa situazione di stasi è stata aggravata dall'assenza di un regolamento di controllo della spesa relativa alle quattro aree SNAI presenti in Piemonte e di una piattaforma di rendicontazione delle suddette spese. Tale mancanza ha reso impossibile l'avanzamento delle spese sostenute, oltre i fondi già anticipati (40%).¹⁷

Inoltre, ulteriori difficoltà nel rendere attuabile la SNAI sono state poste da misure eccezionali a livello regionale. Per fronteggiare la pandemia di Covid-19, la Regione ha utilizzato temporaneamente le risorse SNAI provenienti dall'Unione europea (FESR 2014-2020), per poi ricollocarle nella SNAI attraverso il Fondo sviluppo e coesione (accordo Stato-Regione) per la successiva programmazione 2021-2027 (la cui attuazione è in ritardo in tutte le regioni italiane).

Note positive devono invece essere segnalate dall'ambito sanitario, dove il progetto IFEC (Infermiere di famiglie di comunità) – in continuità con il Progetto EUSALP *Consenso* – ha registrato alti tassi di soddisfazione da parte degli anziani residenti coinvolti nell'assistenza domiciliare.¹⁸

Le due vallate non hanno faticato nel lavorare insieme, costruendo un'arena decisionale comune per attuare la SNAI. Orfane di Province e Comunità montane, esse hanno beneficiato di un'area di sperimentazione creatasi progressivamente all'interno delle diverse esperienze di cooperazione del passato, di fatto un'arena di discussione sovracomunale costruitasi lungo un processo di *legacy* territoriale (Servillo, 2019). A prova di ciò, va sottolineato come l'unione delle due valli abbia dato spazio a una progettualità anche fuori dal perimetro politico istituzionale della SNAI: nel 2019 le due Comunità di valle unite sono risultate vincitrici del progetto *Piemonte Innovazione*¹⁹ indetto dall'ANCI con il progetto *Smart Land e Comunità energetica: la scommessa della montagna*. Attraverso un'unica piattaforma di telegestione, il progetto mirava a migliorare – con la produzione di energia da fonti rinnovabili (idroelettrico, fotovoltaico e biomasse) – l'efficienza energetica degli edifici e dell'illuminazione pubblica. Emblematico del successo di tale cooperazione, per raggiungere l'obiettivo dichiarato (di medio termine, 6-8 anni) di riduzione dei consumi in ambito pubblico e privato del 25%, con la fine del progetto *Smart Land*, i 22 comuni delle due valli hanno formalmente costituito un'associazione temporanea di scopo, senza fini di lucro, che ha dato vita alla prima comunità energetica italiana di area vasta interamente pubblica.

Conclusioni

L'esperienza SNAI dell'area pilota piemontese sembra suggerire che il nocciolo del problema non risieda soltanto nel disegno degli ambiti di intervento subnazionali, o nell'intenzionalità

degli attori in campo, nell'equilibrio tra funzioni e risorse e nella capacità di aderire alle aspettative delle popolazioni (Luca, Salone, 2013), ma anche in alcune dimensioni tecnico-istituzionali, e di lettura del territorio.

Innanzitutto, sono emersi problemi legati alla asincronicità tra tempi tecnici dello strumento e tempi politici della democrazia locale. Parte dell'azione progettuale di lungo periodo della SNAI è stata messa in crisi dalla volatilità quinquennale del voto politico-elettorale del breve periodo. L'eventuale cambio di sindaci e della loro coalizione politica in caso di elezioni ha spesso portato – anche soltanto per strumentalizzazione politica – a nuove visioni di sviluppo del territorio e al ritiro delle precedenti decisioni.

In seconda battuta, l'attuazione della SNAI nelle due valli ha posto in evidenza le lacune della cornice istituzionale e la poca efficacia della filiera di governance multilivello. La difficoltà della Regione di mettere gli amministratori locali nelle condizioni adeguate ha inficiato le condizioni innovative della sperimentazione. Migliorare il coordinamento orizzontale fra le Direzioni e i vari Settori regionali e istituire una piattaforma di rendicontazione delle risorse avrebbe potuto essere facilmente attuabile.

In terza battuta, e andando oltre le vicende della SNAI, si rileva il deficit di visione territoriale integrata, che metta a frutto le sperimentazioni innovative di alcune politiche territoriali sovracomunali. In alcuni casi tali iniziative, come quelle dei Gruppi di azione locale (GAL), rimangono ancora troppo settoriali e affezionate al modello d'intervento mono-fondo (si veda il contributo di Fontana *et al.*, in questo numero). Rimane di fondo una lettura orizzontale dei territori – dove i GAL sono formati per raggruppamenti di valli – e fondamentalmente dicotomica – città *vs* montagna, aree forti *vs* aree deboli – che nega le relazioni inestricabili tra territori (Mantino, 2015). Ignorare la interrelata complessità dei percorsi di sviluppo e di declino rende poco permeabili (a tutti i livelli) i percorsi di collaborazione e cooperazione tra politiche.

Infine, va sottolineato il perdurante stato di sottorganico delle amministrazioni locali. Allo stato attuale è difficile immaginare una politica per i territori interni e montani che faccia fronte alla complessità di programmi territoriali sperimentali con lo scarso organico a disposizione delle Unioni, senza una formazione adeguata del personale, con il mero supporto di consulenti esterni,²⁰ e soltanto in alcune fasi cruciali.

Dallo studio di caso si evince che proprio l'ente Unione (o Comunità) montana, se riscoperto e rafforzato, potrebbe rappresentare la risposta, da una parte, alla necessità di programmi che affrontino territori coerenti, e dall'altro, al problema dell'iper-territorializzazione locale. Nel caso in esame, l'Unione pare un'arena solida e stabile nella quale far confluire gli sforzi progettuali delle scelte locali, unendo le funzioni caratterizzanti degli ambiti aggregati, per far salire di scala e dare una consistenza gestionale e significativa a tutte le funzioni – ordinarie e straordinarie – che possono cambiare la vita dei cittadini di queste aree.

Concludendo, si può affermare che, puntando sulle Unioni, la SNAI ha voluto indicare la direzione plausibile verso cui tendere, eleggendo l'ente intermedio come interlocutore privilegiato, ma non ha preso in considerazione le complessità istituzionali. Il rischio che corre oggi la SNAI è che le sue difficoltà implementative vengano attribuite al suo approccio sperimentale e non alle difficoltà strutturali delle condizioni istituzionali delle aree interne.

Note

1. In seno all'Associazione dei Geografi Italiani (AGEI) nasce nel settembre 1980 il Gruppo di lavoro *Rivalorizzazione delle aree marginali* (GRAM), un progetto di ricerca coordinato da Giuseppe Dematteis che vede coinvolti diversi ricercatori e professori universitari, uniti nel comune intento di indagare quelle parti del territorio italiano emarginate – del tutto o in parte – dai processi di sviluppo avvenuti con il 'boom economico' e con la successiva 'terziarizzazione' dell'economia. Queste ricerche geo-economiche sullo sviluppo periferico e sulla marginalità sono raccolte in tre volumi (Cencini, Dematteis, Menegatti, 1983; Leone, 1986; Leone, 1988).
2. Il DPR 987/1955, attuando la disposizione del capoverso dell'art. 44 Cost., aveva previsto la possibilità per i comuni compresi all'interno di un'area montana di costituirsi in consorzi permanenti, denominati Consigli di valle. Il primo Consiglio nacque in Valsesia: il progetto era teso a legare in un'unica esperienza istituzionale i comuni e coloro che oggi definiremmo gli *stakeholders* (parroci, industriali, medici, ecc.) all'interno di un unico contenitore, appunto il Consiglio di valle (Borghi, 2017).
3. Non esistendo una normativa che regolasse adeguatamente ed efficacemente i rapporti tra Stato ed enti territoriali, le Regioni si sono mosse in ordine sparso per affrontare i problemi dell'erogazione dei servizi e della coerenza fra amministrazione e territorio, generando un contesto molto plurale, frutto volontaristico dell'azione o dell'inazione, e in sostanza confuso, ricco di diseconomie e di inefficienze (Dini, Zilli, 2015).
4. Con questo termine si vuole indicare la sovrapposizione di più partizioni amministrative, come se «di fronte a un vestito non più sufficiente a coprire e proteggere un corpo che è cambiato radicalmente ci si intestardisse a voler aggiungere infinite toppe di fogge, tessuti e colori differenti, limitandone di fatto la confortevolezza» (Ferlandino, Rota, 2009: 81). Sull'argomento, si rimanda a: Dini, Zilli, (2015).
5. Anche se formalmente Unioni di comuni ai sensi dell'art. 32 del TUEL, in Lombardia, Campania e Lazio continuano a chiamarsi Comunità montane.
6. Si rimanda al sito www.ires.piemonte.it/index.php/pubblicazioni-m/ultime-pubblicazioni.
7. La l. 56/2014 lascia totale libertà ai comuni nella decisione di associarsi. Questa libertà si traduce infatti in un'elevata e frequente variabilità delle configurazioni entro cui si realizza la gestione associata delle funzioni e dei servizi che, secondo il punto di vista dei funzionari regionali va a detrimento dell'efficacia dello strumento stesso (si vedano le interviste riportate in Ferlaino, Rota, Dematteis, 2019).
8. Spesso, in particolare nelle Alpi cuneesi e torinesi, i comuni preferiscono partecipare ai bandi GAL (più snelli dal punto di vista procedurale-amministrativo e con più risorse a disposizione), piuttosto che ai bandi appositamente pensati per le Unioni (deboli dal punto di vista dell'integrazione per progetti comuni) nella gestione associata dei servizi (Ferlandino, Rota, Dematteis, 2019), non sfruttando appieno il loro potenziale di coordinamento sovralocale.
9. Il GAL nasce nel 2002 con l'aggregazione dei GAL Terre d'oc e Valli del Viso, operanti dal 1997; comprende 64 comuni della provincia di Cuneo e tre aree protette regionali (Parco del Monviso, Parco fluviale Gesso e Stura, Parco delle Alpi Marittime), gestendo una fetta della pianificazione dello sviluppo su 7 valli alpine (Grana, Maira, Bronda, Infernotto, Po, Stura e Varaita) attraverso l'attuazione del Piano di sviluppo locale *Boligar (muoversi), Agradar (piacere), Enchantar (attrarre). Un territorio che si muove. Un territorio che attrae. Le Valli Occitane cuneesi*, concentrando le risorse (5,8 milioni di euro a fondo perduto) su tre ambiti: turismo sostenibile, sviluppo e innovazione delle filiere e dei sistemi produttivi locali, valorizzazione del patrimonio architettonico e paesaggistico rurale.
10. Nel Programma territoriale integrato *La cultura del territorio: innovazione nella tradizione*, incentrato sulla locale filiera della frutta (con ente capofila il comune di Saluzzo, e fra gli enti beneficiari i comuni di Costigliole Saluzzo, Lagnasco, Saluzzo, Scarnafigi; la Comunità montana Valli Grana e Maira, la Comunità montana Valli del Monviso e la Fondazione Cerigefas).
11. Nel Programma territoriale integrato *Cuneo e le sue valli: il polo agroalimentare e agroindustriale di qualità*, improntato sull'enogastronomia (con ente capofila il comune di Cuneo e fra gli enti beneficiari i comuni di

- Cuneo, Valgrana e Demonte, la Comunità montana Valli Grana e Maira, la Comunità montana Valle Stura).
12. Le due valli hanno partecipato in qualità di *partners* (capofila comune di Saluzzo) al *Piter Terres Monviso-Les montanhas partejon les aigas e jonhon lhi omes*, nel progetto t(o)ur (Turismo internazionale) con l'iniziativa *Porte di Valle*: sette strutture (una per vallata più uno spazio a Saluzzo che avrà anche la funzione di coordinamento della rete) che erogheranno informazioni e servizi utili a cittadini e turisti nelle Terre del Monviso (misura prevista anche nell'Accordo di programma quadro SNAI sottoscritto nel 2018).
 13. Capofila del progetto è l'Unione montana Valle Varaita che ha coinvolto in qualità di *partners* l'Unione montana Valle Grana e l'Unione montana Valle Maira, il Consorzio BIM del Varaita, l'Unione montana dei comuni del Monviso, l'Unione montana Valle Stura e l'*Office de Tourisme Intercommunale du Guillestrois Queyras*. Si rimanda al sito: www.unionevallevaraita.it/.
 14. Dopo l'approvazione della Bozza di strategia e del Preliminare di strategia d'area, l'Accordo di programma quadro rappresenta il documento finale che mette insieme tutti gli attori coinvolti e che descrive le azioni materiali e immateriali progettate. Nel caso in esame, per arrivare alla firma di questo documento ci sono voluti quattro anni di concertazione.
 15. Se ne sono tenuti sei nelle due aree oggetto di studio – tra giugno e luglio 2015 – aperti al pubblico e in particolare agli attori rilevanti; agli incontri hanno partecipato oltre 250 soggetti che, in molti casi, hanno fornito contributi scritti all'elaborazione dell'idea progettuale.
 16. Dal dossier d'area curato da FORMEZ PA (2019), si evincono i dati sul livello scolastico raggiunto dal personale comunale: solo il 23% ha elevate conoscenze pluri-specialistiche (laurea breve o diploma di laurea) e un grado di esperienza pluriennale, con frequente necessità di aggiornamento.
 17. Il budget a disposizione delle Unioni oggi è di 6,5 milioni di euro, divisi per fondo (FESR: 4,5 milioni; Legge di stabilità: 2 milioni). Le risorse dedicate ai servizi di cittadinanza sembrerebbero essere circa 2 milioni di euro, ma la Regione Piemonte ha finora fornito, sotto forma di anticipo, solo il 40%. Dato che le risorse provenienti dalla Legge di stabilità non vengono rendicontate direttamente allo Stato (bensì alla Regione), senza una piattaforma di rendicontazione spese le Unioni non riescono ad avanzare nella Strategia.
 18. Iniziato a gennaio 2016, finanziato dall'Unione europea nell'ambito di INTERREG Spazio Alpino 2014-2020 e co-finanziato dall'ASL CN1. Attraverso un bando pubblico, sono stati selezionati quattro infermieri che hanno preso servizio a settembre 2016 (in coincidenza con l'inizio della propria formazione) e i cui contratti si sono conclusi a febbraio 2018. L'ASL CN1 ha co-finanziato il progetto, mettendo a disposizione un infermiere *senior* del distretto, che ha garantito il collegamento tra i giovani IFEC e i servizi presenti sul territorio, due macchine di servizio, consentendo gli spostamenti nelle due valli, e l'equipaggiamento sanitario necessario. L'attività sul campo, con visite a domicilio degli anziani residenti nell'area progetto, cominciata fine ottobre 2016 e poi proseguita con i finanziamenti SNAI fino al dicembre 2019. Il servizio non risulta più attivo.
 19. *Piemonte Innovazione* è un'iniziativa nata dalla collaborazione tra ANCI Piemonte e FORUM PA, con l'obiettivo di valorizzare le buone pratiche dei territori in materia di innovazione.
 20. Il consulente può sollecitare e rendere disponibile le proprie competenze, ma non si può sostituire alla macchina organizzativa della pubblica amministrazione per tante ragioni, non ultimo perché cambiando le amministrazioni in seno alle Unioni, si è visto come quest'ultime avvertano l'esigenza di ridiscutere i rapporti firmati, allungando il già complesso iter amministrativo per l'attuazione degli interventi.

Riferimenti bibliografici

- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A., 2012, «The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches». *Journal of Regional Science*, 52, 1: 134-152. Doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.
- Barca F., 2020, «Confini». In: Cersosimo D., Donzelli C. (a cura di), *Manifesto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli, 97-102.

- Barca F., Carosio G., 2020, «Un modello di *policy place-based*: la Strategia Nazionale per le Aree Interne». In: Osti G., Jachia E. (a cura di), *Attivare. Un disegno di rinascita delle aree interne*. Bologna: il Mulino, 63-72.
- Barca F., 2021, «Costruire il territorio, redistribuire i poteri». In: Barbera F., De Rossi A. (a cura di), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli, 253-260.
- Borghi E., 2017, *Piccole Italie. Le aree interne e la questione territoriale*. Roma: Donzelli.
- Calvaresi C., 2015, «Le aree interne, un problema di *policy*». *Territorio*, 74: 87-91. Doi: 10.3280/TR2015-074015.
- Cencini A., Dematteis G., Menegatti B., 1983, a cura di, *L'Italia emergente. Indagine geo-demografica sullo sviluppo periferico*. Milano: FrancoAngeli.
- De Rossi A., Barbera F., 2021, a cura di, *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*. Roma: Donzelli.
- Dini F., Zilli S., 2015, a cura di, *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana*. Roma: Società Geografica Italiana.
- Ferlaino F., Molinari P., 2009, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: Il Mulino.
- Ferlaino F., 2015, «Le aree interne. Pretesto per una postmodernità sostenibile». In: Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*. Torino: Rosenberg & Sellier, 159-173.
- Ferlaino F., Rota F.S., Dematteis G., 2019, a cura di, *Le montagne del Piemonte*. Torino: IRES Piemonte.
- Ferlaino F., Rota F.S., 2021, «Geografie amministrative in Piemonte tra riordino istituzionale e programmazione economica: la strutturazione amministrativa del Piemonte dall'Unità d'Italia all'emergenza Covid-19». In: Dini F., Martellozzo F., Randelli F., Romei P. (a cura di), *Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici - Feedback*, 19. Firenze: Società degli Studi Geografici, 859-867.
- FORMEZ PA, IFEL-ANCI, 2019, *L'associazionismo intercomunale nelle aree interne*. http://focus.formez.it/sites/all/files/formez_azioni_40.pdf (accesso: 2023.05.01).
- FORMEZ PA, 2022, *La strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali*. Roma: Gangemi.
- IRES Piemonte, 2021, *I Programmi Territoriali Integrati in Piemonte. Un'analisi retrospettiva*. www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-12/report_pti_nov_2021.pdf (accesso: 2023.04.09).
- IRES Piemonte, 2022, *Piemonte Rurale 2022. Rapporto annuale dell'osservatorio rurale*. www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/Piemonte_Rurale_2022.pdf (accesso: 2023.05.01).
- Leone U., 1986, a cura di, *Territorio e sviluppo negli spazi periferici. La rivalorizzazione territoriale dell'Italia: indagine geo-economica sullo sviluppo periferico*. Milano: FrancoAngeli.
- Leone U., 1988, a cura di, *Valorizzazione e sviluppo territoriale in Italia. Territorio e sviluppo negli spazi periferici*. Milano: FrancoAngeli.
- Luca D., Salone C., 2013, «Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva». *Rivista geografica italiana*, 120, 3: 209-224.
- Mantino F., 2015, «Da Rossi-Doria a oggi: come e perché cambiano le politiche per le aree interne». In: Meloni B. (a cura di), *Aree interne e progetti d'area*. Torino: Rosenberg & Sellier, 264-284.
- OECD, 2012, *Promoting Growth in all Regions*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, 2013, *Rural-Urban Partnership. An Integrated Approach to Economic Development*. Paris: OECD Publishing.
- Poggi A., Bobbio L., Carrozza C., Corsini A., Imarisio F., 2010, a cura di, *Scenari per la riforma della cooperazione intercomunale in Piemonte*. Torino: Regione Piemonte, Osservatorio sulla riforma amministrativa.
- Servillo L., 2019, «Tailored polities in the shadow of the state's hierarchy. The CLLD implementation and a future research agenda». *European Planning Studies*, 27, 4: 678-698, Doi: 10.1080/09654313.2019.1569595.